Rijksoverheid

Een betere overheid voor burgers en bedrijven

Versie 0.91

Datum 27 februari 2020
Status Definitief

Colofon

Titel	Een betere overheid voor burgers en bedrijven
Werkgroep	13 – Een betere overheid voor burgers en bedrijven
Bijlage(n)	7

Inlichtingen

Inspectie der Rijksfinanciën
BMH-secretariaat
BMH@minfin.nl

1912125 00048

Inhoud

Woord vooraf—7

Woord van de voorzitter—8

Samenvatting—9

1 Inleiding—14
1.1 Inleiding—14
1.2 Opdracht en afbakening—14
1.3 Budgettaire grondslag—15
1.4 Samenhang met andere trajecten—15
1.5 Dwarsdoorsnijdende thema's—16
1.6 Werkwijze van werkgroep—17
1.7 Leeswijzer—18

2 Wat is de stand van de overheidsdienstverlening?—19
2.1 Hoe ervaren burgers de dienstverlening van de overheid?—19
2.2 Hoe ervaren bedrijven de dienstverlening van de overheid?—21
2.3 Voor welke typen burgers en bedrijven kan het beter?—22
2.4 Is de overheidsdienstverlening doenbaar?—23
2.5 Is het duidelijk waar burgers en bedrijven kunnen aankloppen?—24
2.6 Waarborgt de overheid publieke belangen?—25
2.7 Hoe gaat de overheid om met bijzondere situaties bij burgers en bedrijven?—27
2.8 Hoe heeft de dienstverlening zich ontwikkeld in de afgelopen jaren?—30
2.8.1 Het spanningsveld tussen wensen en mogelijkheden—31
2.8.2 Reflectie op de ontwikkelingen in dienstverlening: de visie ontbreekt—34
2.9 Worden de kansen die digitalisering ons biedt voldoende benut?—34
2.10 Benutten overheidsdienstverleners elkaars informatie?—37
2.11 Beschouwing op de huidige stand van de overheidsdienstverlening—38
2.11.1 Waarom lukt het niet om problemen in de dienstverlening op te lossen?—38
2.11.2 Wat is hiervan het gevolg?—40

3 Wat kunnen we doen om de dienstverlening te verbeteren?—41
3.1 Inleiding—41
3.1.1 Begin met visie!—42
3.2 Maatregelen voor een betere dienstverlening voor burgers en bedrijven—42
3.2.1 De begrijpelijke overheid—43
3.2.2 De duidelijk vindbare overheid—44
3.2.3 Dienstverlening met oog voor uitzonderingen—46
3.2.4 De moderne overheid—47
3.3 Maatregelen voor een betere taakuitvoering van de dienstverlening—48
3.3.1 Eén gezicht, één aanpak—48
3.3.2 Beperk complexiteit—50
3.3.3 Goedkopere dienstverlening—51

Bijlage 1 – Taakopdracht werkgroep—52

Bijlage 2 – Grondslag heroverweging—54

Bijlage 3 - Verwijzingen—55

Bijlage 4 – Geraadpleegde experts en werkbezoeken—58

Bijlage 5 – Samenstelling werkgroep—59

Bijlage 6 – Financiële gevolgen maatregelen—60

Bijlage 7 – Fiches maatregelen—65

Woord vooraf

Voor u ligt het rapport *een betere overheid voor burgers en bedrijven* van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. In totaal zijn zestien rapporten opgesteld naar aanleiding van de motie Sneller c.s. Deze motie heeft het kabinet gevraagd om ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis effectieve beleidsopties en hervormingen, bestaand uit zowel plussen als minnen, in kaart te brengen. Met de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen heeft het kabinet invulling gegeven aan de motie.

Over de volle breedte van de collectieve sector zijn zestien maatschappelijke opgaven geïdentificeerd. Voor deze onderwerpen zijn ambtelijke werkgroepen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter opgesteld en deze zijn ondersteund door een onafhankelijk secretariaat. Daarbij is externe expertise zoveel mogelijk betrokken. De leden van de werkgroep hebben zitting genomen zonder last of ruggespraak. De opties betreffen zowel investeringen en intensiveringen als hervormingen en besparingen. Het uiteindelijke doel is om in de toekomst onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te verschaffen in effectieve beleids- en uitvoeringsopties en de mogelijke gevolgen daarvan, zonder oordeel over de wenselijkheid.

Aanvullend zijn vijf dwarsdoorsnijdende thema's geïdentificeerd. Het gaat om maatschappelijke samenhang, brede determinanten van zorggebruik, productiviteit, digitalisering en de stabiliserende functie van de overheid in de economie. Deze dwarsdoorsnijdende thema's zijn waar relevant meegenomen in de verschillende rapporten. In dit rapport zijn de dwarsdoorsnijdende thema's digitalisering, maatschappelijke samenhang, brede determinanten van zorggebruik en productiviteit relevant bevonden in de afbakening van het onderzoek. Nadere informatie over de uitwerking van deze dwarsdoorsnijdende thema's in het rapport staat beschreven in paragraaf 1.5.

Er bestaat mogelijk wisselwerking tussen de opgestelde maatregelen. Ook kunnen varianten zijn opgenomen die elkaar uitsluiten of tegenwerken. De gevolgen (o.a. maatschappelijk, economisch, juridisch, fiscaal, uitvoering en budgettair) zijn zo goed mogelijk beschreven per variant. De gevolgen van maatregelen moeten vanwege mogelijke wisselwerking en opstapeling van de gevolgen altijd in een totaalpakket aan maatregelen worden bezien. Dit geldt in het bijzonder voor de gevolgen voor de uitvoering en medeoverheden.

Bij de maatregelen is uitgegaan van een besluit op 1 september 2021 gevolgd door een implementatieproces (bv. een wetgevingsproces). Het precieze tijdpad is afhankelijk van de maatregel. Als er één jaar later wordt besloten tot een maatregel (1 september 2022), dan schuiven bij de meeste maatregelen de bedragen één jaar op.

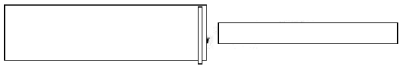
Woord van de voorzitter

Er is door de werkgroep van deze BMH, en in het bijzonder door het secretariaat, hard aan gewerkt om de taakopdracht om te zetten in een mooi en gedegen rapport. Waarvoor veel dank!

Bij onze werkzaamheden viel een aantal dingen op. Allereerst bleek het best lastig om het perspectief van de burger en de bedrijven centraal te houden. Gemakkelijk schoof toch bij herhaling de eigen positie van de overheidsorganisaties en de overheidssystemen naar het centrum van de aandacht. Vooral daarom was het ook goed dat wij externe experts bij ons werk hebben betrokken, waaronder ook vertegenwoordigers van de decentrale overheden. Juist zij konden het perspectief weer terugplaatsen naar waar het ook hoorde, bij de mensen en de bedrijven in Nederland. Verder trof ons de zware wissel die de laatste jaren getrokken is op de verandercapaciteit van de uitvoerende diensten. Dat noopte ons tot een zekere mate van realisme bij alle ideeën omtrent een betere overheidsdienstverlening, maar geeft ook eens te meer aan dat er stevig in de uitvoering moet worden geïnvesteerd om de uitvoering in staat te stellen de grote gewenste veranderingen ook te kunnen implementeren.

Er is dus veel werk aan de winkel. Want dit rapport laat zien dat het tempo van technologie en samenleving voor de overheid maar moeilijk te volgen is. En dat er voor beleid en uitvoering op veel terreinen van de overheid een achterstand valt weg te werken daar waar het gaat om de dienstverlening aan de minder vaardige burger en het minder geëquipeerde bedrijf. Voor hen is de dienstverlening te vaak onbegrijpelijk en ongrijpbaar.

Als de overheidsdienstverlening eerder tot exclusie leidt dan tot inclusie mag er niet gewacht worden met dit te herstellen.



Samenvatting

In deze heroverweging stellen we de behoefte van burgers en bedrijven voorop. Wat hebben zij nodig in hun contact met de overheid? We richten ons op dienstverlening: het individuele contact dat burgers en bedrijven met de overheid hebben. Dit rapport is geschreven als een synthese van de veel al bestaande analyses die de afgelopen jaren zijn gedaan op het thema dienstverlening voor burgers en bedrijven. Daarbij maken we direct de belangrijke notie dat er de afgelopen jaren bijzonder veel aandacht is geweest voor (knelpunten in de) overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven. Daarom staan we in dit rapport naast de analyse ook stil bij de vraag hoe het komt dat dit beperkt, of zelfs soms helemaal niet, gelukt is. Ondanks de vele inspanningen die zijn gepleegd om de dienstverlening van de overheid voor burgers en bedrijven te verbeteren.

Probleemanalyse
Veel burgers en bedrijven beoordelen de dienstverlening van de overheid met een voldoende. Maar ruim een kwart van hen is niet tevreden over dienstverlening. Daar is een aanwijsbare reden voor: het zijn namelijk burgers en bedrijven waarvan het doenvermogen[1] wordt overschat en die de overheid te complex of onbereikbaar vinden. Daarom vinden zij vaak niet wat ze zoeken.

Dat burgers en bedrijven de dienstverlening van de overheid gemiddeld met een voldoende beoordelen is niet vanzelfsprekend. De maatschappij is in de afgelopen jaren steeds meer divers en complexer geworden, met als gevolg dat er in de dienstverlening steeds meer rekening moet worden gehouden met bijzondere situaties. Tegelijkertijd moest de mensgerichte dienstverlening vaak concurreren met de taakgerichtheid en versobering. Sturing op de dienstverlening is in de afgelopen jaren vooral bedrijfsmatig ingegeven geweest, met de nadruk op bezuinigingen en het efficiënt afhandelen van transacties. ICT bood kansen om meer met minder te doen en meer verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven te leggen. Veel burgers en bedrijven hebben dit als prettig ervaren. Maar in het achterliggende beleid is maar weinig aandacht uitgegaan naar het doel om dienstverlening op de leefwereld van burgers en bedrijven aan te laten sluiten. Dat burgers en bedrijven hier tevreden mee zijn, is meer toeval dan het effect van beleid en vooral te danken aan ingrepen van de dienstverleners zelf.

In de afgelopen jaren veranderde het beeld. Het besef groeide dat goedkopere dienstverlening niet vanzelfsprekend tot betere dienstverlening leidt. Soms verergerde goedkope dienstverlening zelfs de situatie van een burger of bedrijf, terwijl die aanklopte met een hulpvraag. Door de sturing op efficiënte afhandeling van transacties was (en is er vaak nog steeds) onvoldoende oog voor de menselijke factor in de dienstverlening. Ook leidde de bezuinigingen tot het sluiten van fysieke loketten en het verlies van persoonlijk contact. Personen die minder (digitaal) vaardig zijn konden hierdoor de overheid niet meer goed bereiken. Met het toenemend besef dat de maatschappij hier niet goed mee bediend wordt, verschuift de aandacht van goedkope dienstverlening naar: goede dienstverlening tegen een redelijke prijs. Goede dienstverlening sluit aan op de behoefte en het doenvermogen van burgers en bedrijven en waarborgt publieke waarden. In deze heroverweging

[1] Doenvermogen: geïntroduceerd door de WRR met het rapport "Weten is nog geen doen" (2017). Doenvermogen heeft betrekking op de mate waarin iemand in staat is om kennis om te zetten in concrete acties en handelingen.

hebben we gezocht naar maatregelen die de dienstverlening verbeteren en de dienstverlening tegelijkertijd betaalbaar houden.

In de analyse van deze heroverweging onderscheiden we grofweg vijf typologieën van burgers en bedrijven die geholpen zijn met betere dienstverlening van de overheid. Deze typologieën komen in de uitwerking van de maatregelen terug. In onderstaande tabel wordt aangegeven welke maatregelen primair betrekking op welke typologieën. In welke groep een burger zich bevindt is dynamisch in de tijd en kan per beleidsterrein verschillen. Een zelfredzame burger ten aanzien van paspoortverstrekking kan bijvoorbeeld een vastgelopen of kwetsbare burger zijn in de sociale zekerheid.

Tabel 1 – Overzicht van maatregelen

Maatregel	Kwetsbare burgers	Vastgelopen burgers	Zelfredzame burger	Grotere bedrijven	Kleinere bedrijven	Overheidsdienst-verleners
1. Rijksbrede visie dienstverlening	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Inclusie	✓	✓			✓	
3. Versterken doenvermogen	✓	✓	✓	✓	✓	
4. Proactieve dienstverlening	✓	✓	✓	✓	✓	
5. Beslis- en reactietermijnen	✓	✓	✓	✓	✓	
6. Digitale loket functie		✓	✓	✓		
7. Digitale communicatie		✓	✓	✓	✓	
8. Fysieke loketfunctie	✓	✓			✓	
9. Rijksbreed incassobureau	✓	✓	✓	✓	✓	
10. Samenvoegen burgerlijke stand en BRP						✓
11. Maatwerk in dienstverlening	✓	✓			✓	
12. Innovatie	✓	✓	✓	✓	✓	
13. Monitoring en benchmarking			✓	✓		✓
14. Digitale identiteit	✓	✓	✓	✓	✓	
15. Rijksbrede informatiearchitectuur						✓
16. Gebruik Basisregistraties en GDI						✓
17. Oplossen technische achterstanden						✓
18. Kennis en kunde overheid						✓
19. Complexiteitsreductie door samenhang in dienstverlening	✓	✓			✓	✓
20. Sobere dienstverlening						✓

De typologieën zijn als volgt beschreven:

- De *kwetsbare burger* die de overheid als te complex, te afstandelijk, of om een andere reden als eng of zelfs bedreigend ervaart en daarom de overheid het liefst ontwijkt. Deze burger heeft vooral behoefte aan laagdrempelig persoonlijk contact en begeleiding.
- De *vastgelopen burger* die nu onvoldoende weet waar hij/zij recht op heeft, niet weet hoe dat recht te halen of niet kan omgaan met bureaucratie. Deze burger heeft vaak genoeg aan overzichtelijk gepresenteerde informatie en eenvoudige processen.
- De *zelfredzame burger die niet optimaal gefaciliteerd wordt*, omdat die alle zaken met de overheid zelf kan en wil regelen. Deze burger verwacht van de

overheid niet per se hetzelfde als dat hij/zij als consument van bedrijven zou verwachten en is daarom tevreden, maar wordt niet optimaal bediend omdat de overheid nog niet alle kansen van digitalisering en moderne dienstverlenings-concepten heeft benut.
- *Grotere bedrijven* zoals multinationals en beursgenoteerde ondernemingen die zich kunnen redden in de dienstverlening met de overheid. Deze bedrijven hebben veel middelen, tijd en kennis om de dienstverlening van de overheid te doorgronden en hier effectief en efficiënt op in te spelen. Grotere bedrijven hebben vaak ook te maken met veel overheidsdienstverleners. Daarom worden tegenstrijdigheden en stapeling van regels in dienstverlening bij deze groep extra zichtbaar.
- *Kleinere bedrijven* zoals het mkb en zzp'ers, waar dienstverlening als last wordt ervaren. Zij hebben relatief weinig middelen, tijd en kennis over de dienstverlening bij de overheid.

In de tabel wordt ook aangegeven door middel van welke maatregelen de interne taakuitvoering van overheidsdienstverleners zou verbeteren.

Maatregel 20 is uitsluitend gericht op versobering van de dienstverlening. Deze maatregel zal dus niet bijdragen aan betere dienstverlening, maar realiseert slechts goedkopere dienstverlening. Deze maatregel is opgenomen omdat de financiële opbrengsten in de andere maatregelen niet optellen tot een besparing van in totaal –20%[2] in de periode 2021-2025. Deze andere maatregelen hebben namelijk substantiële financiële baten buiten de meerjarenperiode of maatschappelijke baten die niet kunnen worden geïncasseerd door de overheid.

Maatregelen voor een betere overheid voor burgers en bedrijven
Om de dienstverlening voor burgers en bedrijven te verbeteren, moet op verschillende borden tegelijk geschaakt worden. In de eerste plaats moet in de praktijk, zowel digitaal als fysiek, **beter en persoonlijker contact** worden gelegd met burgers. Uit onderzoek blijkt dat burgers en bedrijven met name persoonlijk contact en een begrijpelijke overheid waarderen. Daarbij kan een vorm van filtering (triage) plaatsvinden zodat de dienstverlener weet of de burger zelf aan slag wil en kan of dat assistentie geboden is. Voor burgers die zelf goed aan de slag kunnen, worden de werkprocessen zo ingericht dat hun zelfwerkzaamheid beloond wordt met vloeiende werkprocessen, korte tijdsbelasting en prompte afhandeling. Achter de schermen moet de overheid werken aan **generiek gebruik van gegevens** en slimme werkprocessen.

De uitvoering en dienstverlening door de (Rijks)overheid is de plek waar de burger de overheid ontmoet. Hierdoor is het werk van de uitvoeringsorganisaties van grote waarde voor het vertrouwen van de burger in de overheid en van essentieel belang voor het functioneren van de overheid.

Dienstverlening en de taakuitvoering wordt op dit moment vooral vormgegeven binnen de beleidskolommen van overheidsorganisaties. Ook opereren beleid en uitvoering vaak gescheiden. Burgers en bedrijven zijn echter niet geholpen bij een versnipperde overheid. Voor hen is het van belang dat de **overheid als één werkt en het in één keer goed doet**. Ook om vervolgens **maatwerk** te kunnen bieden en problemen integraal aan te pakken. Dit vraagt wetgeving die dit bevordert en vraagt van de overheid dat er daadwerkelijk meer wordt samengewerkt volgens

[2] Het uitwerken van besparingsmaatregelen optellend tot -20% van de grondslag (zie bijlage 2) is onderdeel van de taakopdracht voor de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen.

gezamenlijke principes. Een **overheidsbrede visie** op dienstverlening is daarmee het vertrekpunt van waaruit de maatregelen genomen worden. Deze maatregel staat daarom als eerste aangekondigd voorafgaand aan de maatregelen die direct invloed hebben op de dienstverlening voor burgers en bedrijven.

Daarna stellen we diverse maatregelen voor om burgers en bedrijven beter te bedienen. Deze maatregelen zijn onder te verdelen in de categorieën: Begrijpelijke overheid, duidelijk vindbare overheid, dienstverlening met oog voor uitzonderingen en de moderne overheid. Voorbeelden van maatregelen zijn **gericht op inclusie en doenvermogen** van burgers en bedrijven. Maar ook het oprichten van één communicatiekanaal tussen overheid en burgers/bedrijven. Het werken met **één fysiek en digitaal loket** draagt bij aan de vindbaarheid van de overheid voor burgers en bedrijven.

Van de overheid wordt verwacht dat zij innovatie stimuleert en zelf ook innoveert. Die **innovaties helpen** de overheid om de dienstverlening beter op de maatschappij aan te laten sluiten. Innovaties helpen niet alleen om de overheid te digitaliseren, maar kunnen ook toegepast worden om juist de niet-digitale dienstverlening te verbeteren. Om de ontwikkelingen in de maatschappij bij te houden moet de overheid **flexibel en snel** kunnen zijn en zich laten uitdagen door de maatschappij. Maar zo wordt de overheid nu niet ervaren. Dit vraagt niet alleen om een meer wendbare manier van inkopen maar ook om de versterking van kennis en kunde bij de overheid.

Maatregelen voor een betere taakuitvoering van de dienstverlening
De werkgroep stelt daarom verschillende maatregelen voor om de taakuitvoering van de overheid te verbeteren. Dit zijn randvoorwaardelijke maatregelen die nodig zijn om het functioneren van de dienstverlening te verbeteren. Voorbeelden zijn maatregelen zoals een verplichte **gezamenlijke dienstverlenings- en data-architectuur, samenhang in de dienstverlening, beter gebruik van informatie en voorzieningen en meer kennis en kunde** over ICT en de toepassing van data bij de overheid. Deze samenwerking moet echter niet leiden tot een stroperige dienstverlening, maar moet ruimte geven om de juiste dingen te doen. Het gaat hier dan ook niet om het beperken van de bewegingsruimte maar vooral om de gezamenlijkheid in de dienstverlening centraal te stellen en gezamenlijk daarin op te trekken, ook waar dit ICT betreft. Verwacht wordt dat deze maatregelen op termijn tot een betere dienstverlening kunnen leiden, maar de kosten zullen voor de baten uit gaan.

Uit de probleemanalyse en de grote hoeveelheid beschikbare rapporten over de overheidsdienstverlening blijkt dat er veel bekend is over wat er beter moet in de dienstverlening. De werkgroep ziet daarbij echter ook dat er nog weinig bekend is over 'hoe' het 'wat' moet worden gerealiseerd. Er is weinig bekend over de vervolg-stappen die moeten worden gezet om de dienstverlening echt te verbeteren. Voor veel voorgestelde maatregelen waren geen uitgewerkte analyses beschikbaar in de afgelopen maanden. Dit roept de vraag op in welke mate beleid rond dienstverlening proactief wordt vormgegeven, of dat de overheid alleen reactief en in reactie op incidenten de dienstverlening aanpast. De werkgroep roept daarom op om in de beleidsvoorbereiding meer systematisch en proactief na te denken over de dynamiek, wensen en eisen die spelen rond de kwaliteit en beschikbare middelen voor de taakuitvoering en dienstverlening voor burgers en bedrijven.

De voorstellen van deze werkgroep zijn ambitieus. Om de dienstverlening significant te verbeteren aan kwetsbare burgers en bedrijven is het noodzakelijk dat uitvoeringsorganisaties ruimte hebben om de maatregelen die de werkgroep voorstelt over te nemen. Dit betekent dat er moet worden geïnvesteerd in de uitvoerders om **wendbaarder**[3] te worden, zodat noodzakelijke veranderingen kunnen worden uitgevoerd. Wendbare wetgevingsuitvoering hoort daarbij, daarvoor is tijdige en werkbare vertaling van wettelijke regels naar ICT-specificaties nodig. Naast dergelijke investeringen is het ook nodig om keuzes te maken. Veel van de voorgestelde maatregelen, hebben grote invloed op de uitvoeringsprocessen, terwijl al veel van de uitvoering gevraagd wordt en veel verandercapaciteit voor de komende jaren al is vastgelegd. Dit vergt realistische keuzen en vraagt een langeretermijn aanpak. Daarom benadrukt de werkgroep hiervoor ook het belang van de ideeën en maatregelen die komen uit het traject 'werk aan uitvoering' en de Ministeriële Commissie Uitvoering.

Tot slot signaleert de werkgroep dat in de dienstverlening meer nodig is dan concrete maatregelen. Betere dienstverlening vergt ook iets van de samenleving als geheel en in het bijzonder van de politiek en de media. Ondanks alle waarborgen is het nooit uitgesloten dat er incidenten gebeuren en dat personen niet goed geholpen kunnen worden. Als gevolg van die incidenten en de zoektocht naar mogelijkheden om personen waarvoor de overheidsdienstverlening onvoldoende toereikend is, ontstaat er een reflex die leidt tot het verscherpen van regels en instellen van uitzonderingen. Dit wordt gedaan in de veronderstelling dat dit de dienstverlening ten goede komt. Maar vaak leidt dit juist tot het tegenovergestelde. Want gedetailleerde en dwingende regels leiden vaak niet tot de beste oplossing, maar wel tot complexiteit. Goede dienstverlening is juist gebaat bij **'regelruimte'**: de vrijheid om te doen wat in een specifiek geval nodig is. Soms gaat het mis, maar het is effectiever om te zorgen dat er voldoende mechanismen zijn om incidenten vroegtijdig in beeld te krijgen en te herstellen. Het maken van fouten is menselijk, ook in de dienstverlening door de overheid.

[3] Met wendbaarheid bedoelt deze werkgroep de mate waarin een overheidsorganisatie / dienstverlener in staat is om de bestaande processen en systemen in aan te passen op nieuwe of veranderende eisen en wensen.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Hoe burgers en bedrijven aankijken tegen de overheid hangt sterk af van hoe ze de overheid zelf ervaren. De overheid kan niet altijd aan alle wensen tegemoetkomen. De overheid kan zich er wel voor inspannen om altijd dienstverlenend te zijn. De overheid moet bevorderen dat burgers en bedrijven krijgen wat ze toekomt. Dat is meer dan rechtmatigheid. Burgers en bedrijven hebben er ook recht op dat de overheid hen onder andere begrijpelijk, oplossingsgericht, persoonlijk en hulpvaardig benadert. Recente casussen, zoals bij de Belastingdienst in de CAF 11-zaak[4], tonen aan dat overheid hierin nog lang niet altijd slaagt. Maar ook in alledaagse situaties kan de dienstverlening worden verbeterd. De wereld verandert en de overheid moet blijven aansluiten op de leefwereld van burgers en bedrijven. Bijvoorbeeld door nieuwe technieken en andere werkwijzen toe te passen.

In de afgelopen jaren is er veel nadruk gelegd op doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van beleid. Dit werd nog eens versterkt door de kansen die digitalisering bood om beleid "snel, makkelijk en goedkoop" uit te voeren. Lange tijd is er minder aandacht geweest voor de publieke waarden die in de dienstverlening gewaarborgd moeten worden, zoals privacy en individuele belangenafweging. Hier is nu weer volop aandacht voor. Er lijkt een breed gevoelde behoefte te bestaan om een andere balans aan te brengen tussen goedkope dienstverlening en goede dienstverlening. In dit rapport analyseren we wat de stand van de dienstverlening is en welke maatregelen er mogelijk zijn om daarin een andere balans aan te brengen.

1.2 Opdracht en afbakening

Deze Brede Maatschappelijke Heroverweging (BMH) heeft als doel beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen die leiden tot een betere dienstverlening door de overheid aan burgers en bedrijven. Een betere dienstverlening die zich niet alleen laat meten in een hogere 'klanttevredenheid', maar ook een dienstverlening die past bij de betrokken burgers of bedrijven, zodat iedereen geholpen kan worden. Aandachtspunten zijn daarbij het optimaliseren van de balans tussen de digitale dienstverlening en taakuitvoering en de niet-digitale dienstverlening en het doenvermogen van burgers en bedrijven.

Overheidsdienstverlening is een breed begrip dat alomvattend geïnterpreteerd kan worden. Ter afbakening hanteert de werkgroep hier de definitie van TNSNipo[5] waarin de overheidsdienstverlening enkel betrekking heeft op individuele transacties. Dat zijn "situaties waarbij een product of een dienst tussen de overheid en de burger of ondernemer wordt uitgewisseld". Collectieve diensten zoals handhaving van de openbare orde, afvalinzameling, veiligheid en openbaar vervoer vallen daarmee buiten de afbakening. Dat neemt echter niet weg dat ook rondom collectieve diensten individuele transacties plaatsvinden.

In de afgelopen jaren zijn veel verschillende rapporten over dit onderwerp uitgebracht. De overheid komt met enige regelmaat in het nieuws vanwege een

[4] De casus over de fraudeaanpak kinderopvangtoeslag, waarbij de kinderopvangtoeslag bij verschillende ouders ten onrechte is stopgezet.
[5] Kanne, P., Klasema, W., & Bijlstra, H. (2009). Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening 1 meting. Amsterdam: TNS NIPO / Burgerlink (ICTU).

falende taakuitvoering en of dienstverlening die vervolgens weer leiden tot parlementaire aandacht en onderzoekscommissies. Tegelijkertijd doemt hier de vraag op wat er echt nodig is om die gevraagde verbetering te realiseren: we weten immers wat er aan de dienstverlening moet worden verbeterd. Uit Kamerstukken uit 2008[6] blijkt dat de overheid toen al sprak over het 'centraal stellen van mensen'. Wat maakt dat de voornemens en adviezen uit de afgelopen jaren niet of nauwelijks zijn uitgevoerd? Veel maatregelen die in deze BMH aan de orde komen, zijn in zekere mate al bekend en kunnen gezien worden als een oproep om werk te maken van de dienstverlening. Het paradigma dat dienstverlening het sluitstuk is van een transactie of een overheidsproces is achterhaald. Van de overheidsdienstverleners wordt gevraagd en verwacht werk te maken van de dienstverlening en daarbij oog te hebben voor de mensen waarvoor zij het doen.

1.3 Budgettaire grondslag

De budgettaire grondslag van deze BMH is vanuit de opvatting dat veel overheids-dienstverlening plaatsvindt in de uitvoering van beleid, gebaseerd op de apparaatsuitgaven (zowel personele als materiële uitgaven) van agentschappen en zelfstandig bestuursorganen (ZBO's). Hierbij heeft de werkgroep een afbakening gemaakt van de organisaties waar er sprake is van dienstverlening aan burgers en bedrijven. ZBO's en agentschappen die vooral een interne overheidstaak hebben zijn hiermee buiten de grondslag geplaatst. De uitwerking van deze grondslag is te vinden in bijlage 2. De grondslag bedraag € 7,6 mld.

1.4 Samenhang met andere trajecten

Omdat deze BMH een brede grondslag heeft zijn er veel raakvlakken met andere trajecten. Met alle BMH-werkgroepen zijn er raakvlakken als het gaat om de dienstverlening per beleidsterrein. Waar de andere werkgroepen ingaan op de inhoudelijke beleidsopgave per onderwerp kan voorliggende heroverweging als 'horizontaal thema' gezien worden dat bij ieder beleidsterrein relevant is: de dienstverlening is immers de plek waar de maatschappij en het beleid samenkomen. Tegelijkertijd ziet de werkgroep hier ook dat stapeling van maatregelen en wensen uit de verschillende BMH-werkgroepen een grote impact kunnen hebben op de dienstverleners. De continuïteit en wendbaarheid van de dienstverleners is een grote zorg: geconstateerd is dat veel ontwikkelingen al op de 'wachtlijst' staan. Wil een komend kabinet haar agenda kunnen verzilveren dan vraagt dit enerzijds realisme over wat haalbaar is een anderzijds betekent dit dat er structureel geïnvesteerd moet worden in de wendbaarheid van de dienstverleners. Hiervoor benadrukt de werkgroep het belang van de uitkomsten van het traject 'werk aan uitvoering' dat in dit voorjaar ook maatregelen voorstelt.

Verschillende werkgroepen gaan in op thema's die overlap hebben met deze brede maatschappelijke heroverweging. Voorbeelden daarvan zijn de loketfunctie van de overheid (BMH-rapport Talenten benutten op de arbeidsmarkt), inclusie (BMH-rapport Naar een inclusieve samenleving) en het stimuleren van innovatie (BMH-rapport Innovatieve samenleving). Binnen deze BMH is de nadruk gelegd op de Rijksbrede maatregelen. Waar het gaat om kennis en kunde ligt de nadruk specifiek op kennis en kunde van ambtenaren om de dienstverlening te kunnen uitvoeren. Datzelfde geldt voor innovatie, waarbij de focus in dit rapport ligt op het stimuleren van innovatie in de overheidsdienstverlening.

[6] Bijleveld-Schouten, A. (2008). visie Betere Dienstverlening Overheid. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Als het gaat om het functioneren van de overheidsdienstverlening kent deze brede maatschappelijke heroverweging raakvlakken met de Ministeriële Commissie Uitvoering, de Ambtelijke Commissie Uitvoering en het bijbehorende adviestraject 'Werk aan uitvoering'. Tijdens het opstellen van dit rapport is op verschillende momenten contact geweest om kennis te delen van de analyses en bevindingen.

Bij de uitvoering van deze BMH ontstonden veel raakvlakken met de trajecten over maatwerk in dienstverlening. De adviestrajecten in de afgelopen periode leverden diverse rapporten op over dit onderwerp. De uitkomsten hiervan zijn betrokken bij dit rapport en verwerkt in de voorliggende analyse.

1.5 Dwarsdoorsnijdende thema's

Bij deze brede maatschappelijke heroverwegingen (BMH) is aandacht gevraagd voor de 'dwarsdoorsnijdende thema's': thema's die bij iedere BMH worden betrokken. De werkgroep heeft geprobeerd deze thema's zoveel mogelijk te verwerken in de beleidsbeschrijving en de uitwerking van de maatregelen. Waar mogelijk worden de thema's specifiek benoemd. De thema's zijn als volgt van toepassing op deze BMH:

- Het dwarsdoorsnijdende thema **'Digitalisering'** speelt een prominente rol in deze BMH. Digitalisering heeft een belangrijke invloed gehad op de dienstverlening in de afgelopen jaren en speelt nog steeds een prominente rol. Een groot deel van de maatregelen heeft te maken met de toepassing van digitalisering in de taakuitvoering en dienstverlening van de overheid. Daartegenover wordt echter juist ook aandacht gegeven aan de situaties waar digitalisering tot knelpunten leidt en hoe de overheid rond die onderwerpen zorgt voor een zo goed mogelijke balans tussen digitale en niet digitale dienstverlening.
- **Maatschappelijke samenhang** wordt in deze heroverweging in verband gebracht met het functioneren van de overheid en de overheidsdienstverlening. Als de overheidsdienstverlening voor groepen mensen onevenredige gevolgen heeft of leidt tot uitsluiting van die dienstverlening, kan dit leiden tot onbehagen. Onbehagen dat zich rond dit thema vooral uit in bezorgdheid over de staat van de samenleving en de toenemende sociaaleconomische kwetsbaarheid[7]. Denk hierbij bijvoorbeeld aan personen die niet digitaal vaardig zijn en daardoor niet goed in contact kunnen komen met de overheid. In dit rapport onderscheiden we verschillende groepen waar de overheidsdienst-verlening onvoldoende lijkt te functioneren. Daarbij geldt echter dat dit geen helder afgebakende groepen zijn, maar dat ieder persoon afhankelijk van de dienst of een levensfase in een van die groepen kan voorkomen. Waar dit aan de orde is wordt dat in de analyse benoemd.
- Een aantal probleemanalyses in dit rapport zijn deels ook van toepassing op het veld van zorg en gezondheid, waarmee geraakt wordt aan het dwarsdoor-snijdende thema **'brede determinanten voor de gezondheidszorg'**. Dit geldt voor het thema digitalisering, waar eHealth en digitalisering van de zorg ('slimme zorg') belangrijke middelen zijn om de kosten van de zorg beheersbaar te houden en de tekorten op de arbeidsmarkt (mede) op te vangen. Daarnaast is het thema doenvermogen zoals dit van toepassing is op de overheidsdienst-verlening ook te verbreden naar de gezondheidszorg, waar gesproken wordt over 'health literacy' of gezondheidsvaardigheden.
- In deze BMH wordt de overheidsdienstverlening als ondersteuner van **'productiviteit'** gezien. Een goede overheidsdienstverlening aan bedrijven draagt bij aan het vestigingsklimaat van Nederland en daarmee aan de

[7] Steenvoorden, E. H. (2016). Societal pessimism: A study of its conceptualization, causes, correlates and consequences

productiviteit. Anderzijds kan 'digitale identiteit' zowel bij burgers als bedrijven bijdragen aan vertrouwen in de digitale economie. Daardoor kunnen transacties makkelijker digitaal worden uitgevoerd. Ook dit stimuleert de productiviteit. Waar maatregelen bijdragen aan de productiviteit is dit opgenomen in de beschrijving.

- De **stabiliserende rol van de overheid** wordt binnen deze heroverweging vanuit twee invalshoeken benaderd. Enerzijds als randvoorwaarde voor een goede taakuitvoering en dienstverlening: Zwalkend beleid leidt tot continue aanpassing in de processen, rechtsonzekerheid en is minder goed uit te leggen aan burger en bedrijf. Anderzijds wordt het als een gegeven beschouwd dat de overheid een potentieel stabiliserende functie heeft in de economie. In dat kader is het van belang dat het beleid niet te veel schommelt naar de stand van de conjunctuur. De werkgroep heeft daarom vooral gekeken naar maatregelen die ongeacht de stand van de conjunctuur kunnen bijdragen aan de overheids-dienstverlening en bijdragen aan stabiel en doelmatig overheidsbeleid.

1.6 Werkwijze van werkgroep

De werkwijze van de werkgroep is gebaseerd op literatuuronderzoek en gesprekken met experts. Voor de gesprekken met experts zijn zowel bijeenkomsten georganiseerd met meerdere experts tegelijk als individuele gesprekken om meer diepgaand op een specifiek onderwerp in te gaan. Daarnaast heeft de werkgroep een aantal werkbezoeken uitgevoerd. Voor het literatuuronderzoek is gebruik gemaakt van zowel wetenschappelijke bronnen en onderzoeksrapporten als mediabronnen. De uitkomsten van het literatuuronderzoek zijn in hoofdstuk twee beschreven. Hiervoor heeft de werkgroep gekozen voor de vorm van een samenvattende beschouwing. Daarbij zijn bronnen aangevuld met reflecties van de werkgroep op basis van de gesprekken die zijn gevoerd.

De maatregelen die in dit rapport zijn uitgewerkt, zijn gebaseerd op de uitkomsten van de probleemanalyse in hoofdstuk twee. Veel beschikbare bronnen gaan in op de vraag hoe de dienstverlening wordt beoordeeld en wat er kan worden verbeterd. Daartegenover lijkt het onderwerp hoe die verbeteringen gerealiseerd kunnen worden een vrijwel onbeschreven vel papier. Het ontbreken van deze stap maakt dat de uitwerking van de maatregelen in veel gevallen niet op bestaande bronnen kan worden gebaseerd. De werkgroep heeft voor deze brede maatschappelijke heroverweging toch zoveel mogelijk invulling proberen te geven aan de maatregelen en de uitwerking daarvan. Dit is gedaan door beschikbare kengetallen te extrapoleren. Tegelijkertijd plaatst de werkgroep hier een kanttekening bij omdat, gezien de korte beschikbare termijn, er niet voldoende tijd was om iedere maatregel te voorzien van een solide business case. De opgenomen bedragen zijn daarom een indicatie van de orde van grootte waaraan moet worden gedacht. Bij besluitvorming kan een nadere analyse op de maatregelen bijdragen aan versterkt inzicht in de kosten, baten en maatschappelijke gevolgen.

De maatregelen zijn verwerkt in verschillende fiches. Deze fiches kunnen bestaan uit meerdere maatregelen. In deze BMH is geen opdeling gemaakt in 'keuzepakketten'. De werkgroep signaleert dat er in voorliggende maatregelen een grote samenhang is om de dienstverlening te verbeteren. Uitgewerkte fiches zijn niet uitwisselbaar en in dergelijke pakketten te verwerken: het is vooral aan de politiek om te kiezen waar de prioriteit eerst wordt gelegd.

1.7 Leeswijzer

Dit rapport start na de inleiding met een probleemanalyse in hoofdstuk twee. Deze probleemanalyse geeft een beeld van hoe burgers en bedrijven de dienstverlening ervaren en hoe de taakuitvoering van de overheid ten aanzien van dienstverlening de afgelopen jaren is ontwikkeld. Aan het eind van hoofdstuk twee volgt een beschouwing van de werkgroep over waarom veel van de problemen die dit rapport constateert nog altijd niet zijn opgelost. Hoofdstuk drie beschrijft vervolgens de verschillende maatregelen ter verbetering van de dienstverlening.

In hoofdstuk twee kijken we eerst naar hoe dienstverlenend burgers (2.1.) en bedrijven (2.2.) de overheid ervaren en voor welke groepen burgers en bedrijven dienstverlening beter kan en moet (2.3.). Daarna staan we stil bij belangrijke onderliggende factoren. Allereerst naar hoe doenbaar de overheid (2.4.) is. Vervolgens naar hoe duidelijkheid en vindbaar de overheid (2.5.) is als je haar nodig hebt. Vervolgens staan we stil bij de vraag of de overheidsdienstverlening publieke belangen waarborgt (2.6.) en hoe de overheid dan omgaat met bijzondere situaties (2.7.). Tot slot kijken we dieper naar binnen bij de overheid: de taakuitvoering en de uitvoering van de dienstverlening. Daarin staan we stil bij de vraag hoe dienstverlening zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld (2.8.) en of de kansen van digitalisering (2.9.) en informatie-uitwisseling (2.10) optimaal worden benut. Ten slotte reflecteren we hierop in een overkoepelende beschouwing op de stand van de overheidsdienstverlening (2.11).

Hoofdstuk drie beschrijft de maatregelen voor een betere dienstverlening voor burgers en bedrijven en maatregelen voor een betere taakuitvoering. Daarbij wordt eerst gewerkt met maatregelen die de dienstverlening vanuit het perspectief van burgers en bedrijven verbeteren, voordat wordt ingegaan op maatregelen die de taakuitvoering van de overheid moeten helpen. Ook worden er elementen aangedragen om tot 20% te besparen op de dienstverlening, waarbij niet kan worden uitgesloten dat ze de dienstverlening verschralen. De uitgewerkte maatregelen treft u in de fiches die worden weergegeven in hoofdstuk 4.

2 Wat is de stand van de overheidsdienstverlening?

De overheidsdienstverlening is in de afgelopen jaren merkbaar gedigitaliseerd. Enerzijds om snel en makkelijk dienstverlening te kunnen bieden en anderzijds vooral om de taakuitvoering meer doelmatig te maken. Het wordt steeds duidelijker dat dit tot nieuwe uitdagingen heeft geleid. Juist nu lopen we tegen het probleem aan dat digitale zelfbediening voor sommige burgers of bedrijven niet werkt en soms zelfs tot nieuwe ondoelmatigheden heeft geleid. Ook laat digitalisering van de dienstverlening zich soms moeilijk combineren met publieke waarden.

2.1 Hoe ervaren burgers de dienstverlening van de overheid?

De overheidsdienstverlening scoort volgens burgers een voldoende met gemiddelde waardering tussen de 6,5 en 7 tussen 2009 en 2016[8,9,10,11,12,13,14,15]. Dit wordt ook onderschreven door het onlangs verschenen eindrapport van Pieterson[16] naar het oordeel van burgers en bedrijven over dienstverlening door overheidsinstellingen. Ruim 60 procent van alle burgers is positief over de kwaliteit van de dienstverlening en tevreden met de vorm van dienstverlening. Het meest recente contact met de overheid wordt positiever beoordeeld dan de voorgaande contacten in het algemeen. Uit het onderzoek van Pieterson komen geen significante verschillen naar voren tussen opleidingsgroepen en mannen en vrouwen. Wel zijn er verschillen tussen leeftijdsgroepen, al is daar geen eenduidige verklaring voor. Ook zijn er verschillen in waardering tussen de verschillende soorten dienstverlening: over contact naar aanleiding van pensionering, overlijden en de (ver)koop van een auto of motor is een significant hoger percentage tevreden, terwijl meer burgers ontevreden zijn over hulp bij schulden, de aanvraag van een omgevingsvergunning en over het indienen van een klacht of bezwaar. De werkgroep signaleert ook dat veel onderzoeken die overheidsinstanties uitvoeren tegenwoordig digitaal worden uitgevoerd. Ze dragen daarom het gevaar met zich mee dat ze al bij voorbaat een groep burgers en bedrijven uitsluit van deelname.

Digitaal vaardige burgers staan doorgaans positief tegenover digitalisering van de overheid. Het kost ze geen moeite om deze ontwikkeling bij te houden. Zo blijkt uit het onderzoek van Pieterson. Door digitalisering is het in veel gevallen makkelijker

[8] Berenschot. (2011). Burgers beter bediend? Eindrapportage beleidsdoorlichting artikel 33. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
[9] GBBO. (2015). Betere én goedkopere dienstverlening op basis van het gebruikersperspectief. Utrecht: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
[10] Zarbanoui, P., Braam, S., & Eikenboom, M. (2015). Meting aanbod digitale dienstverlening 2015. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - ICT Uitvoeringsorganisatie.
[11] Spanninga, H., Sprenger, J., & Schoneveld, D. (2015). De dienstverlenende en innovatieve overheid - beleidsdoorlichting artikel 6.1 – 6.3. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
[12] Kanne, P., Klasema, W., & Bijlstra, H. (2009). Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening 1 meting. Amsterdam: TNS NIPO / Burgerlink (ICTU).
[13] Kanne, P., & van den Berg, J. (2013). Kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2013. Amsterdam: TNS Nipo / De Nationale Ombudsman.
[14] Kanne, P., de Haan, B., & Holzman, M. (2015). De kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2014. Hoorn: I&O Research / ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Economische Zaken.
[15] Kanne, P., Holzman, M., & van der Hoeve, R. (2016). Kwaliteit overheidsdienstverlening 2015. Amsterdam: I&O Research, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ministerie van Economische Zaken.
[16] Pieterson, W. (2019). Oordeel Burgers en Bedrijven over Overheidsdienstverlening. Den Haag: Pieterson, Ltd. / Center for eGovernment Studies. I.s.m. Kantar Public, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

geworden om contact op te nemen met de overheid en kunnen ze sneller informatie uitwisselen dan voorheen. Dit beeld wordt bevestigd in rapporten van de Nationale Ombudsman[17]. Hoewel veel burgers positief staan tegenover digitalisering van de dienstverlening, maken ze zich zorgen over het verdwijnen van persoonlijk contact. Want de redelijk positieve tevredenheid over dienstverlening en digitalisering wil niet zeggen dat de overheid volledig voldoet aan de behoeften van alle burgers en iedereen voldoende in staat stelt om mee te komen in de samenleving.

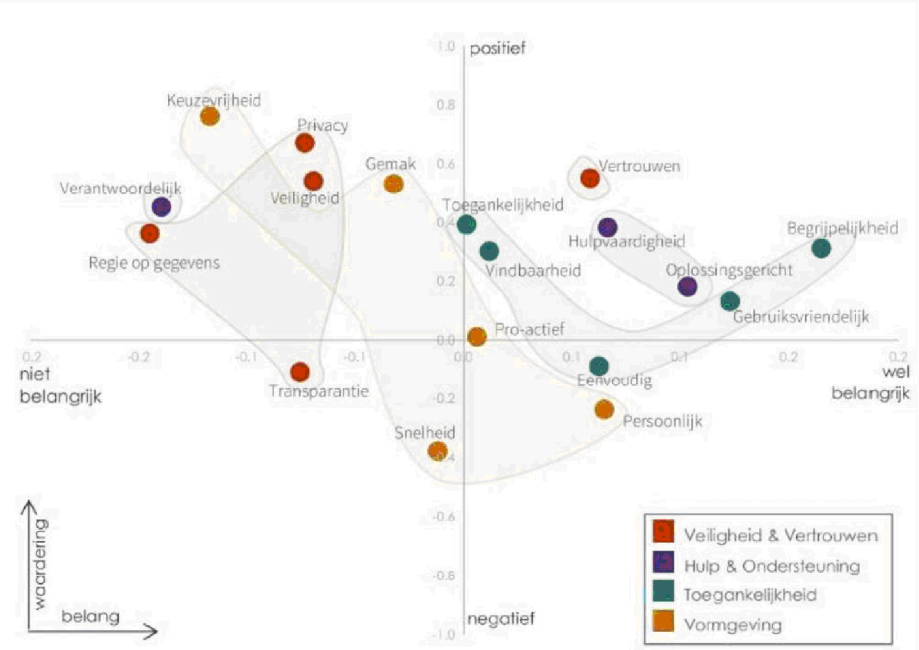
In de onlangs verschenen rapporten van Kantar[18,19] en Pieterson[20] blijkt dat ongeveer één op de vier respondenten negatief is over de overheidsdienstverlening. De dienstverlening moet voor hen vooral persoonlijker en eenvoudiger. Slechts 35 procent van de burgers is van mening dat de overheid voldoende rekening houdt met hun persoonlijke situatie. Ook voor bijzondere groepen Nederlanders laat de overheid te wensen over. Bijvoorbeeld voor de ruim een miljoen Nederlanders die in het buitenland wonen. Deze groep beoordeelt de dienstverlening lager dan Nederlanders die in Nederland wonen[21]. Ter verbetering van de dienstverlening werkt het ministerie van Buitenlandse Zaken nu aan de realisatie van een 24/7 loket. Via dit loket wordt alle relevante dienstverlening op één plek aangeboden.

Veel mensen geven aan een gevoel van onzekerheid te ervaren wanneer ze zaken moeten regelen met de overheid. Het maakt daarin niet uit of dat nou digitaal is of niet. Ook maakt het geen verschil of mensen zichzelf digitaal vaardig achten of niet. Ze twijfelen simpelweg of ze wel goed begrijpen wat er van ze verwacht wordt, of ze de juiste handelingen hebben verricht en wat daarvan de consequenties zijn. Ze zijn er vaak ook onzeker over wanneer het regelwerk 'af' is. Overzicht ontbreekt, of overheidswebsites worden niet begrepen. Om zekerheid te krijgen zorgen veel mensen dan ook bij voorbaat dat ze worden geholpen met het regelwerk met de overheid. Bijvoorbeeld door familieleden of buren[22].

Uit onderzoeken van de Nationale Ombudsman[23,24] blijkt dat de waarden die burgers belangrijk vinden in de dienstverlening, erop zijn gericht dat de overheid eerlijk, begripvol en met menselijke maat handelt. Vooral burgers uit groepen met een lager opleidingsniveau of digitale vaardigheden hebben meer voorkeur voor persoonlijk contact dan voor snelle dienstverlening. Het onderzoek van Pieterson bevestigt dit beeld en maakt daarnaast inzichtelijk hoe burgers deze kenmerken van de dienstverlening op dit moment beoordelen (zie figuur 1). Eenvoudige en persoonlijke dienstverlening worden belangrijk gevonden, maar op dit moment negatief beoordeeld. Transparantie en snelheid worden niet belangrijk gevonden en

[17] Nationale Ombudsman. (2019). Iedereen moet kunnen meedoen; jaarverslag 2018. Den Haag: De Nationale Ombudsman.
[18] Verhue, D., & Nieuwenhuizen, L. (2019). Wensen en waardering van overheidsdienstverlening. Den Haag: Kantar, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
[19] Schothorst, Y. (2019). Dienstverlening van de overheid. Amsterdam: Kantar, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
[20] Pieterson, W. (2019). Oordeel Burgers en Bedrijven over Overheidsdienstverlening. Den Haag: Pieterson, Ltd. / Center for eGovernment Studies. I.s.m. Kantar Public, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
[21] Kaal, M., Bemer, E., & Heldoorn, R. (2018). Ervaringen, wensen en behoeften met betrekking tot de informatievoorziening en dienstverlening van de overheid aan Nederlanders in het buitenland, ten behoeve van het project 24/7 Loket Buitenland. Den Haag: Kantar Public en Ministerie van Buitenlandse Zaken.
[22] van Twuijver, M. (2019). Inzichten uit onderzoek: Wanneer willen mensen persoonlijk contact met de overheid? Den Haag: Programma Mens Centraal.
[23] Kaal, M., Plantinga, S., & ter Berg, J. (2019). Relatie burger overheid 2030. Amsterdam: Kantar, De Nationale Ombudsman.
[24] Nationale Ombudsman. (2019). Houd het simpel: Een onderzoek naar de gebruiksvriendelijkheid van digitale formulieren van de overheid. Den Haag: De Nationale Ombudsman.

daarnaast niet positief beoordeeld. Keuzevrijheid, privacy, veiligheid, gemak, verantwoordelijkheid en regie op gegevens worden niet belangrijk gevonden. De manier waarop de overheid er invulling aan geeft, wordt echter wel positief beoordeeld. Toegankelijkheid, vindbaarheid, pro-activiteit, vertrouwen, hulpvaardigheid, oplossingsgerichtheid, begrijpelijkheid en gebruiksvriendelijkheid worden belangrijk gevonden en als positief beoordeeld.



Figuur 1: belang en waardering van kwaliteitskenmerken (bron: Pieterson, 2019)

2.2 Hoe ervaren bedrijven de dienstverlening van de overheid?

Bedrijven ervaren de dienstverlening van de overheid als voldoende. Het oordeel van bedrijven is redelijk vergelijkbaar met dat van burgers. Volgens het onderzoek van Pieterson[25] geldt ook voor bedrijven dat zij de dienstverlening over het algemeen gematigd positief beoordelen (59 procent). Tegelijkertijd is 23 procent van de ondernemers ontevreden over de dienstverlening van de overheid.

Net als burgers vinden maar weinig bedrijven (34 procent) dat de overheid voldoende rekening houdt met hun persoonlijke omstandigheden. Dit wordt bevestigd in onderzoek bij de Belastingdienst, waarbij één van de klantreizen[26] is onderzocht.[27] In dit onderzoek gaven mkb'ers aan meer behoefte te hebben aan persoonlijk contact en ruimte te willen voor meer interactie.

Uit het onderzoek door Pieterson blijkt dat er geen significant verschil is in de waardering van dienstverlening tussen verschillende processen om

[25] Pieterson, W. (2019). Oordeel Burgers en Bedrijven over Overheidsdienstverlening. Den Haag: Pieterson, Ltd. / Center for eGovernment Studies. I.s.m. Kantar Public, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
[26] Een klantreis is het begrip dat gebruikt wordt voor alle fases die iemand moet doorlopen om een dienst of product te krijgen bij een organisatie.
[27] Marktvinders, S. (2019). Klantreis MKB & Research Panel.

bedrijfsgebeurtenissen[28] af te handelen. Over de afhandeling van dit soort bedrijfsgebeurtenissen geeft bijna negentig procent van de ondernemers aan dat ze alles rond een bedrijfsgebeurtenis graag op één plek zou regelen en dat zij alle berichten en gegevens rond die gebeurtenis graag op één plek zouden willen inzien. De versnippering in de dienstverlening richting bedrijven rondom dezelfde bedrijfsgebeurtenissen wordt daarom ook als administratief belastend en omslachtig ervaren. Drieënzeventig procent van de ondernemers wil alle zaken rond dezelfde gebeurtenis kunnen regelen zonder meerdere keren in te moeten loggen. Deze behoeften leven nog sterker bij de aanvragen van vergunningen en subsidies concludeerde Kantar[29,30].

2.3 Voor welke typen burgers en bedrijven kan het beter?

Voor veel burgers en bedrijven zijn de inhoud van overheidsdienstverlening en de vorm van het contact met de overheid voldoende, zoals naar voren komt in de paragrafen 2.1 en 2.2. Uit deze paragrafen komt ook het beeld naar voren dat de overheid voor sommige groepen burgers en bedrijven onvoldoende dienstverlenend is. Ook al heeft elke burger zijn eigen eigenschappen en behoeftes die van geval tot geval kunnen verschillen. Toch zien we ruwweg drie typen burgers waarvoor de dienstverlening beter kan:

- De *kwetsbare burger* die de overheid als te complex, te afstandelijk, of om een andere reden als eng of zelfs bedreigend ervaart en daarom de overheid het liefst ontwijkt. Deze burger heeft vooral behoefte aan laagdrempelig persoonlijk contact en begeleiding.
- De *vastgelopen burger* die nu onvoldoende weet waar hij/zij recht op heeft, niet weet hoe die kan halen waar hij/zij recht op heeft of niet kan omgaan met bureaucratie. Deze burger heeft vaak genoeg aan overzichtelijk gepresenteerde informatie en eenvoudige processen.
- De *zelfredzame burger die niet optimaal ondersteund wordt*, omdat die alle zaken zelf met de overheid kan en wil regelen. Deze burger verwacht van de overheid niet per se hetzelfde als wat hij/zij als consument van bedrijven zou verwachten en is daarom tevreden. Maar wordt niet optimaal bediend omdat de overheid nog niet alle kansen van digitalisering en moderne dienstverleningsconcepten heeft benut.

In welke groep iemand zich bevindt is dynamisch in de tijd en kan per beleidsterrein verschillen. Iemand die zelfredzaam is bij het aanvragen van een paspoort, kan een vastgelopen of kwetsbare burger zijn in de sociale zekerheid.

Voor bedrijven constateren we dat de overheidsdienstverlening aan grotere bedrijven op orde is en wordt ervaren als ruim voldoende. De dienstverlening aan zzp'ers en mkb'ers functioneert nog niet optimaal. In tegenstelling tot multinationals en grote bedrijven kunnen mkb'ers en zeker zzp'ers niet altijd voldoende kennis en kunde organiseren voor het optimaal afnemen van diensten van de overheid. De overheid is nog niet bij machte om de dienstverlening dusdanig op maat aan te bieden dat deze kleine bedrijven altijd voldoende worden bediend. Dit leidt tot het volgende onderscheid:

- *Grotere bedrijven* zoals multinationals en beursgenoteerde ondernemingen die zich kunnen redden in de dienstverlening met de overheid. Deze bedrijven

[28] Een bedrijfsgebeurtenis is vergelijkbaar met een levensgebeurtenis voor een burger. Voor een bedrijf bijvoorbeeld de inschrijving bij de Kamer van Koophandel of het aanvragen van een subsidie.
[29] Verhue, D., & Nieuwenhuizen, L. (2019). Wensen en waardering van overheidsdienstverlening. Den Haag: Kantar, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
[30] Schothorst, Y. (2019). Dienstverlening van de overheid. Amsterdam: Kantar, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

hebben veel middelen, tijd en kennis om de dienstverlening van de overheid te doorgronden en hier effectief en efficiënt op in te spelen. Grotere bedrijven hebben vaak ook te maken met veel overheidsdienstverleners. Daarom worden tegenstrijdigheden en stapeling van regels in dienstverlening in deze groep extra zichtbaar.
- *Kleinere bedrijven* zoals het mkb en zzp'ers waar dienstverlening als last wordt ervaren. Zij hebben relatief weinig middelen, tijd en kennis over de dienstverlening bij de overheid en zijn veelal afhankelijk van externe en kostbare administratie- en advieskantoren.

2.4 Is de overheidsdienstverlening doenbaar?

In het rapport 'Weten is nog geen doen'[31] stelt de WRR dat de overheid er te veel ervanuit gaat dat burgers rationele keuzes maken (denkvermogen) en kennis omzetten in concrete acties en handelingen (doenvermogen). De WRR stelt dat de overheid dit niet standaard zou moeten doen. Niet iedere burger is zelfredzaam. Enerzijds kent het denkvermogen beperkingen: mensen zijn niet altijd in staat alle noodzakelijke informatie te verwerken. Dit wordt versterkt naarmate mensen met meer complexiteit worden geconfronteerd (denkvermogen). Anderzijds kent het doenvermogen beperkingen: het is niet vanzelfsprekend dat mensen in actie komen en contact opnemen met de overheid, zeker in situaties van stress en mentale belasting[32]. Hoewel de WRR niet expliciet ingaat op het doenvermogen bedrijven, is deze benaderingswijze volgens de werkgroep ook op hen toepasbaar.

Ervan uitgaan dat kennis leidt tot gewenste handelingen van burgers en bedrijven kan onaangename gevolgen hebben als dit wordt gecombineerd met geautomatiseerde beleidsuitvoering. Noodzakelijke controlestappen zoals "wordt dit ook daadwerkelijk bedoeld" ontbreken. In 2019 benadrukt de WRR dat sinds de publicatie van het rapport 'Weten is nog geen doen' er tot nu toe vooral sprake lijkt te zijn van een papieren doorwerking. Een verandering van perspectief bij de overheid in de cultuur is tot op heden nog geen staande praktijk.

De WRR concludeert in het rapport "Weten is nog geen doen' ook dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de afslanking van het stelsel van werknemers- en pensioenvoorzieningen een groter beroep doen op de mentale vermogens van burgers. Voor het groeiende aantal zzp'ers geldt per definitie dat zij veel zaken zelf moeten regelen en organiseren. Als zelfstandige zijn zzp'ers zelf verantwoordelijk voor vangnetten bij ziekte, arbeidsongeschiktheid of magere tijden. Ook moeten ze zelf zorgen voor hun pensioen en voorzieningen voor later. Het zzp-bestaan vraagt bij uitstek om veel van de eigenschappen die hier centraal staan: toekomst-oriëntatie, plannen, bijstellen indien nodig en overzicht houden. Het doenvermogen van bedrijven, met name dus zzp'ers is daarom een belangrijk aandachtspunt. Nederland kent volgens het CBS ruim 1,2 miljoen ZZP'ers en ongeveer 440.000 mkb'ers[33]. Dat het doenvermogen in deze groep soms tekort schiet, blijkt onder andere uit het grote aantal (als ZZP'er) werkende armen[34].

[31] WRR. (2017). Weten is nog geen doen - een realistisch perspectief op redzaamheid. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
[32] Ministerie van Financiën. (2019). IBO toeslagen Deelonderzoek 1 - Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel. Den Haag: Ministerie van Financiën.
[33] Kamer van Koophandel. (2019). Data over de bedrijvendynamiek - jaaroverzicht 2018. Utrecht: KvK.
[34] Hoff, S., van Hulst, B., Wildeboer Schut, J., & Goderis, B. (2019). Armoede in Kaart 2019. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Door het toenemende besef dat niet iedereen zelf in staat is om zelf volledig de verantwoordelijkheid te dragen, zijn er verschillende initiatieven die burgers daarbij kunnen helpen: Zo benadert de Sociale Verzekeringsbank sinds 2019 actief AOW-gerechtigden die nog geen aanvraag hebben ingediend voor hun AOW. Het Centraal Justitieel Incassobureau verwijst op voorhand naar de mogelijkheden voor een betalingsregeling om te voorkomen dat mensen in schulden raken als zij een boete niet in een keer kunnen betalen. Ook laat de Belastingdienst bij een levensgebeurtenis op voorhand weten wat mogelijk de gevolgen zijn voor toeslagen[35]. Hoewel deze maatregelen nog maar kort uitgevoerd worden en er nog geen evaluatie beschikbaar is, zijn de eerste signalen positief. Deze signalen duiden erop dat met deze maatregelen de verschillende doelgroepen beter geholpen worden en zo eerder problemen kunnen worden voorkomen.

2.5 Is het duidelijk waar burgers en bedrijven kunnen aankloppen?

Intermezzo: Telefonische toegankelijkheid overheid
Nationale ombudsman Reinier van Zutphen roept de overheid op haar telefonische toegankelijkheid snel te verbeteren. Al jaren klagen burgers bij hem over knelpunten op dit vlak. Van Zutphen: "Burgers maken zich zorgen over de terugtrekkende overheid. Zij willen een overheid waarmee zij makkelijk contact kunnen leggen, op een manier die bij hen past. Onder meer via de telefoon. Het is hoog tijd dat de overheid de drempels weghaalt waar de burger nu over struikelt bij een telefoontje. De burger heeft recht op menselijk contact met de overheid".

De ombudsman noemt drie voorwaarden waaraan de overheid moet voldoen om goed telefonisch toegankelijk te zijn:

- Vermeld het telefoonnummer in alle uitingen en verstop het niet op de website. Burgers lopen namelijk aan tegen het ontbreken van een telefoonnummer. Zij moeten daar dan naar zoeken in hun administratie of via internet. Een onnodige drempel die de overheid opwerpt.
- Houd telefoonkosten laag, met als maximum het lokale tarief. Burgers zijn immers afhankelijk van de overheid en zij kunnen niet overstappen naar een andere instantie die lagere telefoonkosten rekent of waarbij je minder lang in de wacht staat.
- Houd de wachttijd kort. De overheid mag niet het risico nemen dat burgers afhaken door een lange wachttijd en geen antwoord op hun vragen krijgen.

(bron: Nationale Ombudsman (2019)[36])

Wanneer een burger of een bedrijf een bepaalde dienst wil afnemen, is het in sommige gevallen duidelijk bij welke overheidsinstantie de aanvraag moet worden ingediend, bijvoorbeeld de aanvraag van een paspoort. In andere gevallen is dit niet altijd even duidelijk en is het niet voor iedere burger even gemakkelijk om te achterhalen waar het juiste loket is, bijvoorbeeld voor zorg en sociale zekerheid.

Bij dienstverlening kan er sprake zijn van een keten van aanbieders. Op sommige gebieden werken overheden en instanties met elkaar samen (zoals in het sociaal

[35] Ministerie van Financiën. (2019). IBO toeslagen Deelonderzoek 1 - Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel. Den Haag: Ministerie van Financiën.
[36] Nationale Ombudsman. (2019, oktober 31). De overheid verdwijnt voor burgers steeds meer uit het zicht. Maar blijft verantwoordelijk. Opgehaald van https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2019/nationale-ombudsman-de-overheid-verdwijnt-voor-burgers-steeds-meer-uit-het-zicht-maar

domein met de proeven "gemeenschappelijke dienstverlening op locatie") of maken gebruik van elkaars informatie (zoals bij de basisregistraties). Zolang de dienstverlening vindbaar is en goed gaat lijkt dit allemaal geen probleem. Als iemand niet goed geholpen wordt of vraagt om een aanpassing van gegevens of de dienstverlening, dan blijkt het opeens heel lastig om in die keten aan te wijzen wie voor welke deel verantwoordelijk is. De Algemene Rekenkamer pleit daarom voor een duidelijk aanspreekpunt als het fout gaat in de keten van basisregistraties[37]. In het najaar van 2019 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat zo een meldpunt voor de basisregistraties er ook gaat komen[38].

Ook bij de Nationale ombudsman zijn verschillende casussen gemeld waarin de burger van het kastje naar de muur werd gestuurd omdat er geen duidelijk aanspreekpunt was bij de overheid[39]. Specifiek over de schuldenaanpak concludeert de Nationale ombudsman[40] dat burgers geen contact krijgen met overheidsinstanties. Er is geen persoonlijk contact mogelijk door een verwijzing naar een website of het ontbreken van een telefoonnummer. De Nationale ombudsman pleit daarom voor een loket waar burgers terecht kunnen met al hun vragen. Verkeerd verbonden bestaat niet is de boodschap.

2.6 Waarborgt de overheid publieke belangen?

De overheid is monopolist bij de onderwerpen van haar dienstverlening. Daarom is het van belang dat de overheid de publieke belangen en maatschappelijke waarden die met deze onderwerpen te maken hebben in het oog houdt. Het gaat er bijvoorbeeld om dat er sprake is van gelijke behandeling en dat er geen onnodige drempels worden opgeworpen. Dat de overheid die belangen ziet en waarborgt moet terugkomen in het handelen van de overheid en zichtbaar zijn in de dienstverlening.

Intermezzo: goede overheidsdienstverlening is niet vrijblijvend

De overheid heeft een monopolie op veel diensten die ze verleent. Burgers en bedrijven hebben geen alternatief voor de overheid als ze bijvoorbeeld een paspoort willen, een uitkering of subsidie proberen te krijgen. Soms zijn de af te nemen diensten zelfs verplicht. Zo mag een ondernemer geen milieubelastende activiteiten uitvoeren zonder milieuvergunning. Dit maakt overheidsdienstverlening anders dan dienstverlening door bedrijven.

Een van de belangrijkste taken van de rechtstaat is om burgers en bedrijven te beschermen tegen de macht van de overheid. Dat voert verder dan voorkoming van machtsmisbruik. De overheid moet ook zorgen voor rechtvaardigheid en de bescherming van rechten en vrijheden. Dit dient een plek te hebben in de dienstverlening van de overheid.

[37] Algemene Rekenkamer. (2019). Grip op gegevens: het stelsel. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
[38] Knops, R. (2019). Kamerbrief over meldpunt basisregistraties. TK2019/20 32761 nr.153.
[39] Nationale Ombudsman. (2019, oktober 31). De overheid verdwijnt voor burgers steeds meer uit het zicht. Maar blijft verantwoordelijk. Opgehaald van https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2019/nationale-ombudsman-de-overheid-verdwijnt-voor-burgers-steeds-meer-uit-het-zicht-maar
[40] Nationale Ombudsman. (2019). Invorderen vanuit het burgerperspectief: Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid. Den Haag: De Nationale Ombudsman.

De digitale transformatie roept discussies op over het waarborgen van publieke waarden en het aandeel daarvan in het handelen van de overheid. De WRR[41] en de Raad van State[42] waarschuwen dat de digitalisering sluipenderwijs, stap voor stap geleid heeft tot een overheid die deze publieke waarden uit het oog verliest. Argumenten als vergroten van veiligheid, fraudebestendigheid, verhogen van effectiviteit en efficiëntie blijken zwaarder te wegen dan waarden als transparantie, privacy, keuzevrijheid en het zich kunnen verantwoorden over het overheidshandelen (*accountability*).

Met de ontwikkeling van kunstmatige intelligentie (AI) en de toepassing van algoritmes in de overheidsdienstverlening neemt de discussie toe over de mate waarin de overheid nog kan verantwoorden hoe een besluit tot stand is gekomen. Het gebruik van data en algoritmes kan een bijdrage leveren aan betere dienstverlening. Voorwaarde is dat dit soort technologie op een transparante wijze wordt ingezet. Het moet duidelijk zijn welke data wordt gebruikt en hoe wordt omgegaan met privacy. Immers, op het moment dat besluiten volautomatisch worden genomen ("de computer zegt nee") en het algoritme zich op basis van risicoprofielen zelf kan aanpassen ontstaat er een situatie waarin mensen niet meer weten hoe een besluit is genomen en kunnen zij zich daar ook niet meer tegen verweren. Digitale besluiten gaan uit van binaire situaties[43] en bieden geen ruimte voor menselijke interpretatie van een situatie. Dit beperkt de mogelijkheid tot een goede belangenafweging op de momenten waar een situatie niet zwart-wit is. Juist de overheid heeft hier een verantwoordelijkheid om in haar dienstverlening en besluitvorming de transparantie te kunnen waarborgen en verantwoording te kunnen blijven afleggen over haar handelen. Juist de transparantie en uitlegbaarheid van een geautomatiseerd systeem is van groot belang. Niet alleen voor publieke belangen zelf maar ook voor de rechtmatigheid van het overheidshandelen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak van de rechter dat het Systeem Risico Indicatie (SyRI) in de huidige vorm in strijd is met art. 8 van het EVRM[44].

Overheidssystemen en databases krijgen een steeds bredere werking en toepassing onder het motto "nu we het toch weten". Koppeling van informatie is de norm en gaat soms meer uit van het gemak voor de overheid dan van de maatschappelijke meerwaarde en democratische legitimiteit. Terwijl het koppelen van informatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan de dienstverlening lijkt dit nu vooral te gebeuren in de plichtensfeer: in het kader van veiligheid of het opsporen van fraude. Burgers en bedrijven vragen zich af of de overheid er nog wel voor hen is en de primaire reactie rond de verwerking van data verschuift rechtstreeks naar de maatschappelijke risico's en de inperking van vrijheden.

Het Rathenau Instituut constateert in zijn rapport 'Opwaarderen' [45] dat de verregaande digitalisering van de samenleving fundamentele ethische en maatschappelijke vraagstukken oproept. Deze vraagstukken gaan over publieke waarden als privacy en gelijke behandeling. Steeds meer apparaten verzamelen persoonlijke gegevens, er wordt steeds meer vastgelegd en ons leven wordt steeds

[41] WRR. (2011). iOverheid. Amsterdam: Amsterdam University Press.
[42] Raad van State. (2018). Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen. Den Haag: Raad van State.
[43] Een binaire situatie is een situatie waar alleen ja of nee mogelijk is.
[44] SyRI-wetgeving in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens, C-09-550982-HA ZA 18-388 (Rechtbank Den Haag februari 5, 2020). doi:ECLI:NL:RBDHA:2020:865
[45] Kool, L., Timmer, J., Royakkers, L., & van Est, R. (2017). Opwaarderen - Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving. Den Haag: Rathenau Instituut .

beter gedocumenteerd. Op basis van deze gegevens is het mogelijk om gedetailleerde profielen op te stellen. Maar we weten niet altijd wat er met die gegevens gebeurt en wie daar toegang toe heeft[46]. Hier gaat het dan niet alleen om informatie die de overheid heeft en verwerkt maar vooral ook om alle gegevens die digitaal over iedereen verzameld worden zodra er een verbinding is met het internet.

Niet alleen private partijen verzamelen veel informatie over ons. De overheid bezit ook grote hoeveelheden gegevens van personen. Voor de verwerking van de persoonsgegevens zijn regels opgesteld in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Uitgangspunt is dat er geen gegevens verwerkt mogen worden zonder wettelijke grondslag. Gegevens die voor het ene doel worden geregistreerd, mogen niet voor een ander doel worden gebruikt. Vaak botst dit met de ambities om beschikbare informatie te kunnen gebruiken voor een betere dienstverlening of fraudeopsporing. Deze ambities moeten eerst in wetgeving een grondslag vinden voordat zij kunnen worden uitgevoerd.

Deze route via wetgeving voor het verwerken van informatie moet de democratische legitimiteit en controle op de processen van de overheid waarborgen. Toch blijkt uit een flitspeiling van de Autoriteit Persoonsgegevens in het voorjaar van 2019 dat 94 procent van de burgers zich zorgen maken over de bescherming van persoonsgegevens. 72 procent maakt zich daarbij veel tot zeer veel zorgen over de overheid[47]. Ondanks de wettelijke en bureaucratische procedures lukt het de overheid niet het vertrouwen te krijgen van de burger. Deze cijfers staan tegelijkertijd in contrast met de uitkomsten van het onderzoek door Pieterson[48] waaruit blijkt dat men de privacy in overheidsdienstverlening positief beoordeeld maar ook niet heel belangrijk vindt. De werkgroep beschouwt dit verschil als uitlegbaar: Het maken van een ordening van belangrijke onderwerpen ten opzichte van andere thema's binnen de dienstverlening hoeft niet direct een reflectie te zijn op hoeveel zorgen mensen zich maken over een thema, zoals hier zichtbaar is bij het thema 'privacy'.

2.7 Hoe gaat de overheid om met bijzondere situaties bij burgers en bedrijven?

De meeste dienstverlening en besluiten van de overheid worden goed uitgevoerd, maar zijn vooral gericht op de grootste gemene deler. Waar er maatwerk gevraagd wordt, is het opvallend dat veel instanties dat maatwerk invullen via bezwaar en beroep. Aanleiding hiervoor is dat veel besluiten automatisch genomen worden, dit is het meest efficiënt als het gaat om grote aantallen en duidelijke situaties. De ervaringen met toeslagen laten zien dat het lastig is om bij het automatiseren van processen rekening te houden met alle nuanceringen van de dynamische werkelijkheid en individuele omstandigheden bij de betrokken burgers en vervolgens maatwerk te leveren[49]. De Landsadvocaat stelt dat digitale besluitvorming minder geschikt lijkt te zijn voor besluiten die vragen om maatwerk of een afweging om van bepaalde regels af te wijken (discretionaire ruimte)[50]. Hierdoor wordt de dienstverlening waar maatwerk noodzakelijk is nu naar "de achterkant" van het

[46] Autoriteit Persoonsgegevens. (2019). Focus AP 2020-2023. Den Haag: Autoriteit Persoonsgegevens.
[47] Autoriteit Persoonsgegevens. (2019). Nederland maakt zich zorgen over privacy - flitspeiling privacyrechten. Den Haag: Autoriteit Persoonsgegevens.
[48] Pieterson, W. (2019). Oordeel Burgers en Bedrijven over Overheidsdienstverlening. Den Haag: Pieterson, Ltd. / Center for eGovernment Studies. I.s.m. Kantar Public, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
[49] Giskes, F., & van der Werf, C. (2020). toeslagen: lessen uit 15 jaar onderzoek Algemene Rekenkamer. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
[50] Pels Rijcken. (2019). Advies over gebruik juridische ruimte die de Algemene wet bestuursrecht biedt! Den Haag: Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.

contact verplaatst; waar het besluit al is genomen en betreffende burger of bedrijf dan aangewezen is op bezwaar en beroep.

Intermezzo: geschilbeslechting
Wanneer burgers of bedrijven het niet eens zijn met een besluit van de overheid kunnen zij hiertegen bezwaar aantekenen. Vervolgens is er een mogelijkheid om een beroep op de rechter te doen als de uitkomsten van de bezwaarprocedure niet tot een geaccepteerde uitkomst leidt. Rechterlijke procedures zijn kostbaar en duren lang, daarom staat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat er altijd eerst een bezwaarprocedure moet zijn doorlopen voordat iemand een beroep op de rechter doet. Deze procedure is bedoeld als een eenvoudige, laagdrempelige procedure bij de overheidsorganisatie die het oorspronkelijke besluit heeft genomen. De praktijk wijst echter uit dat bezwaarprocedures veelal als bureaucratisch en niet altijd als laagdrempelig worden ervaren. Hier lijkt een behoefte te zijn naar een meer informele aanpak.

De regels voor bezwaar- en beroepsprocedures in de Awb kunnen aangevuld worden met andere regels die per onderwerp de bezwaar- of beroepsprocedure verder inrichten. Dit gebeurt bijvoorbeeld met wetten voor belastingen of sociale zekerheid. Deze regels samen bepalen per onderwerp ook de vrijheid van bestuursorganen bij het nemen van een beslissing. Doel van deze regels is de rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid te waarborgen. Deze doelen kunnen op gespannen voet staan met de vraag naar maatwerk voor bijzondere situaties.

Voor maatwerk bevat de Awb regels die bepalen dat betrokken belangen moeten worden meegewogen in een besluit en dat de uitkomsten van een besluit evenredig moeten zijn. Als de omstandigheden ernaar zijn, kan dan worden afgeweken voor die specifieke situatie.

(Bron: de Waard (2011)[51], van der Velden, Koetsenruijter & Eeuwema (2010)[52])

Tegelijkertijd is er een discussie zichtbaar over het gebruik van de ruimte die overheidsinstanties hebben om maatwerk in hun dienstverlening aan te bieden en daarin van de vastgestelde regels af te wijken[53, 54]. De ruimte die de Algemene wet bestuursrecht biedt, wordt in veel situaties opgevuld en ingeperkt door beleidsregels. Verschillende overheidsorganisaties hebben speciale teams ingericht die maatwerkdossiers ter handen nemen als de medewerkers er niet meer zelf uitkomen. Voorbeelden hiervan zijn de 'Stella teams' bij de Belastingdienst en de 'garage de bedoeling' van de Sociale Verzekeringsbank. De ervaringen met deze teams zijn positief. Maar het is een (in volume ook beperkte) vorm van dienstverlening die plaatsvindt op het moment dat er vaak al bezwaar tegen een eerder besluit is genomen. Maatwerk blijft ook met deze teams via de achterkant van het contact verlopen en vindt dus pas plaats op het moment dat iemand in bezwaar of beroep gaat om zijn recht te halen. Om maatwerk te kunnen bieden is

[51] de Waard, B., & al, e. (2011). Ervaringen met bezwaar. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
[52] van der Velden, L., Koetsenruijter, C., & Euwema, M. (2010). Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen, Prettig contact met de overheid 2. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
[53] de Waard, B., & et al. (2011). Ervaringen met bezwaar. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
[54] Marseille, B., & van der Velden, L. (2014). Vertrouwen verdient, verdiend vertrouwen: Visies op geschilbeslechting door de overheid. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

structuur nodig die zorgt voor de inbedding van maatwerk in de dienstverlening voorafgaand aan een besluit. Ook bij de ministeries die als eigenaar en opdrachtgever verantwoordelijk zijn voor de sturing van de dienstverleners is dan meer aandacht voor maatwerk noodzakelijk. In de aansturing komt maatwerk nu onvoldoende aan bod en is de sturing in veel gevallen beperkt tot tijdigheid, rechtmatigheid en kosten van de uitvoering.

De ruimte om van de regels af te wijken kan per dienstverleningsonderwerp verschillen. Daarbij lijkt er ook veel onbekendheid te zijn met de ruimte die de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) biedt. De Awb bepaalt dat bij ieder besluit de belangen van de betrokkenen goed moeten worden afgewogen en dat een besluit evenredig moet zijn. Wanneer een besluit niet in verhouding staat van die belangen, moet van de vastgestelde regels kunnen worden afgeweken[55,56]. Over de inning van schulden door de overheid oordeelde de Nationale Ombudsman in het voorjaar van 2019[57] dat overheidsinstanties nog te veel vanuit de eigen kaders werken bij het invorderen en verrekenen. "Zij verliezen hierbij het perspectief van de burger uit het oog, vaak met (verdere) schulden als gevolg". Deze boodschap werd nog eens onderstreept met de CAF 11-zaak bij de Belastingdienst. De adviescommissie uitvoering toeslagen stelde over de CAF 11-zaak dat betrokken ouders financiële en persoonlijke problemen hebben ondervonden door de institutionele vooringenomen werkwijze[58].

Over de huidige omgang met maatwerk concludeert de Raad van State[59,60] dat dit vaak leidt tot verfijndere regels die leiden tot een grotere complexiteit in de uitvoering. Iedere uitzondering wordt vastgelegd in aanvullende regels, die vervolgens die beslisruimte verder inperken. Dit heeft als gevolg dat burgers en bedrijven, die maatwerk nodig hebben, te maken krijgt met lange klantreizen. Hierdoor wordt maatwerk eigenlijk alleen geboden aan personen die voldoende in staat zijn om dergelijke lange procedures te doorlopen en weten wat ze op welk moment bij welke instantie moeten regelen[61]. Die toenemende complexiteit heeft nadelige gevolgen voor het doenvermogen van burger en bedrijf, maar in de praktijk ook voor de dienstverleners zelf.

Met "Passend contact met de overheid" (PCMO) werkt de overheid via verschillende initiatieven eraan om contact met burgers en bedrijven meer informeel en op een eerder moment te laten plaatsvinden. Wanneer er sprake is van onenigheid kan dit dan eerder opgelost worden waardoor er geen bezwaar of beroep meer nodig is. Dit contact geeft de mogelijkheid het probleem beter in te schatten en te bespreken hoe de behandeling van de vraag of probleem het beste vorm kan krijgen. De ROB[62]

[55] Pels Rijcken. (2019). Advies over gebruik juridische ruimte die de Algemene wet bestuursrecht biedt! Den Haag: Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.
[56] Kerstens, R., Junk, H., & Bekenkamp, J. (2019). Regels en Ruimte - Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte. Den Haag: ABDTOPconsult.
[57] Nationale Ombudsman. (2019). Invorderen vanuit het burgerperspectief: Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid. Den Haag: De Nationale Ombudsman.
[58] Donner, J., den Ouden, W., Klijnsma, J., Akdemir, G., & Gosen, C. (2019). omzien in verwondering. Den Haag: Adviescommissie uitvoering toeslagen.
[59] Raad van State. (2018). Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen. Den Haag: Raad van State.
[60] Raad van State. (2018). Advies Raad van State op ontwerp Miljoenennota 2019. Den Haag: Raad van State.
[61] de Waard, B., & al, e. (2011). Ervaringen met bezwaar. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
[62] ROB. (2014). Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

stelt hierover dat de waardering van burgers voor de procedure zo wordt vergroot (+40%) en de tevredenheid van de medewerkers stijgt (+20%). Tegelijkertijd worden het aantal (-60%), de doorlooptijd (-23%) en dus de kosten (-27%) van de procedures verlaagd. Door het succes van de aanpak is in 2010 besloten tot een landelijke aanpak, die tot een jaarlijkse besparing van 100 miljoen euro zou moeten kunnen leiden. Hoewel inmiddels ruim 300 overheidsorganisaties pilotprojecten zijn begonnen, blijft een echte doorbraak uit. Tot nog toe is het slechts een handjevol organisaties gelukt de werkwijze structureel en organisatie breed door te voeren. Uit onderzoek[63] naar de toepassing in de praktijk blijkt de uitvoering in veel gevallen beïnvloed wordt door factoren die te maken hebben met de organisatiecultuur. De beroepsopvatting van de bezwaarbehandelaar lijkt in eerste instantie meer zaak- en procesgericht te zijn in plaats van mens- en oplossingsgericht[64,65].

2.8 Hoe heeft de dienstverlening zich ontwikkeld in de afgelopen jaren?

De Rijksoverheid werkt niet op basis van een integraal dienstverleningsconcept. Ook tussen de vier overheden (rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen) bestaat dit niet. Individuele organisaties of sectoren beschikken hier in enkele gevallen wel over, maar de samenhang tussen organisaties is niet gewaarborgd. Wanneer de overheid niet in gelijke situaties op eenzelfde wijze handelt, kan dit leiden tot ongelijke behandeling en personen die ontevreden raken over de procedurele rechtvaardigheid. Ook kan de situatie ontstaan dat burger of bedrijf van het kastje naar de muur wordt gestuurd op het moment dat dienstverleners niet goed op elkaar zijn aangesloten. De Nationale ombudsman, lokale ombudsmannen, de media en belangenorganisaties komen keer op keer met voorbeelden van schrijnende gevallen die niet hun weg konden vinden in het systeem. Ook maakt het gebrek aan een integraal dienstverleningsconcept de overheid kwetsbaar voor inefficiënties. Zo ontstaat er achter schrijnende gevallen vaak een grote kostenpost, die goedkoper opgelost had kunnen worden.

Dat er niet gewerkt wordt vanuit een integraal dienstverleningsconcept is niet verwonderlijk. De meest recente visie op overheidsdienstverlening dateert uit 2008[66]. Sindsdien heeft de Rijksoverheid haar visie op dienstverlening niet expliciet en integraal herijkt. Een van de aspecten die al jaar en dag benoemd wordt is 'mens centraal'. Ondanks verschillende maatregelen om de mens centraal te stellen, lijkt het erop dat dit uitgangspunt niet structureel in de uitvoering is ingebed. Keer op keer blijkt dat de dienstverlening en de organisatiestructuur van de overheid is gericht op het uitvoeren van transacties en niet op de leefwereld van mensen.

Van de andere punten uit het integraal dienstverleningsconcept uit 2008, die zich laten samenvatten als 'makkelijk', 'snel' en 'goedkoop' geldt dat deze nog steeds relevant zijn, maar niet meer alle uitdagingen van deze tijd afdekken. Naast de behoefte aan snelle, goedkope en makkelijke overheidsdienstverlening verschuift de aandacht ook steeds meer naar doenbare dienstverlening voor iedereen, ook voor de personen die minder goed mee kunnen komen moet de overheidsdienstverlening doenbaar zijn. Dit creëert verwachtingen bij burgers en bedrijven ten opzichte van

[63] Mein, A., & Marseille, A. (2019). Responsieve bezwaarbehandeling in theorie en praktijk. Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 2019(8), 365-371

[64] van der Velden, L., & van den Bos, K. (2013). Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & & ervaren procedurele rechtvaardigheid. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

[65] van der Velden, L., Koetsenruijter, C., & Euwema, M. (2010). Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen, Prettig contact met de overheid 2. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

[66] Bijleveld-Schouten, A. (2008). visie Betere Dienstverlening Overheid. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

de overheid. Door innovaties in ICT zijn veel nieuwe mogelijkheden ontstaan om de dienstverlening te verbeteren en meer in te richten rond de persoon die gebruik maakt van de dienst.

Ondanks het beeld dat hier opdoemt van een overheid die achter de ontwikkelingen aanloopt, betekent dit niet dat de overheidsdienstverlening stil staat. In de afgelopen jaren heeft de overheidsdienstverlening zich wel degelijk ontwikkeld. Met name in de digitale dienstverlening zijn grote stappen gezet. Veel overheidsdienstverlening kan intussen digitaal worden aangevraagd of verleend. Jaarlijks worden grote aantallen beschikkingen automatisch 'geproduceerd' en voor de meeste gevallen gaat dit ook goed. Ondanks de bezuinigingen in de afgelopen kabinetten is zo een manier gevonden om op een efficiënte wijze grote hoeveelheden dienstverlening te bieden. Tegelijkertijd blijft het de vraag in hoeverre hierin door individuele overheden een dienstverleningsconcept wordt gevolgd waaraan een visie ten grondslag ligt op de balans tussen digitaal en niet digitaal contact. Digitalisering lijkt vooral te zijn ingegeven door bedrijfsvoeringsoverwegingen en eerder ingezette bezuinigingen.

Naarmate digitale dienstverlening meer terreinen bestrijkt, meer volwassen wordt en langer bestaat, worden ook de nadelen steeds meer zichtbaar. Dit heeft de overheid er in de afgelopen jaren toe gedwongen om na te denken over de gevolgen voor publieke waarden zoals privacy, zelfbeschikking, gelijkheid en inclusie. Juist bij voortschrijdende digitalisering van de dienstverlening is het essentieel om hierbij stil te staan. Met de Agenda Digitale Overheid[67] hebben de vier overheden (Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen) voor het eerst gezamenlijke afspraken over digitale dienstverlening gemaakt. Maar het blijft een visie en dienstverleningsconcept op slechts één kanaal.

2.8.1 *Het spanningsveld tussen wensen en mogelijkheden*

De overheid komt steeds weer in het nieuws vanwege problemen in de dienstverlening die veroorzaakt worden door verouderde ICT, bureaucratie en bezuinigingen die geleid hebben tot een slechtere service. Uitgaand van de berichtgeving in de media ontstaat een beeld waarbij regels belangrijker lijken dan mensen (CAF 11-zaak bij de Belastingdienst), wachttijden te lang zijn (CBR[68]) en de overheid onvoldoende bereikbaar is[69]. Tegenover dit beeld staan de overheidsdienstverleners die rechtmatigheid, doelmatigheid en dienstbaarheid hoog in het vaandel hebben staan. De politiek verwacht van de overheidsdienstverleners dat zij snel nieuw beleid kunnen invoeren zonder dat de continuïteit van de bestaande dienstverlening in gevaar komt. In de afgelopen jaren is deze druk steeds verder toegenomen, mede door de combinatie van bezuinigingen en taakuitbreidingen. Daarnaast is de omvang, stapeling en gedetailleerdheid van wet- en regelgeving toegenomen.

Waar wetgeving vaak binnen de kokers van een ministerie tot stand komt, wordt van de overheidsdienstverleners verwacht dat zij rekening houden met een veelheid aan regelgeving en de interactie tussen deze regels. De vertaling van wetgeving naar ICT, die voor een doelmatige uitvoering van wetgeving onmisbaar is, is

[67] Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid. (2019). NL DIGIbeter 2019. digitaleoverheid.nl/NLDIGIbeter2019: Rijksoverheid.
[68] De casus waarin de wachttijden voor rijbewijskeuringen voor senioren zo ver opliepen dat rijbewijzen tijdelijk verlengd moesten worden.
[69] Nationale Ombudsman. (2019, oktober 31). De overheid verdwijnt voor burgers steeds meer uit het zicht. Maar blijft verantwoordelijk.

ingewikkeld en vindt op een laat tijdstip plaats. Een wendbare wetsuitvoering is hierdoor in het geding. Dit wordt versterkt wanneer de verantwoordelijkheid voor beleid en de uitvoering van het beleid (zoals bij toeslagen) onder verschillende ministeries is verdeeld[70]. Samenwerking binnen ketens leidt vervolgens tot een versterking van dit effect. Omdat de oriëntatie op nieuw beleid dominant is, ervaren overheidsdienstverleners dat er meer regelingen bijkomen dan er worden afgeschaft. Daarbij kan het zwalken in beleid en politieke wensen (zoals tussen strikte handhaving en proactieve dienstverlening) bijdragen aan verminderde effectiviteit en onvoldoende capaciteit om te werken aan lange termijnontwikkelingen. Steeds meer uitvoeringsorganisaties geven de winstwaarschuwing af dat niet alle wensen meer kunnen worden overgenomen en dat de planning voor het doorvoeren van nieuwe ontwikkelingen voor de komende 4 tot 5 jaar al zo goed als vol is.

In 2019 werden door de Belastingdienst, SVB, UWV en DUO bij elkaar opgeteld 240 uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen uitgevoerd. Deze uitvoeringstoetsen worden veel ingezet, maar vaak in beperkt tijdsbestek. Daarin is dan nog geen vertaalslag gemaakt van wettelijke regels naar specificaties van ICT-systemen. In de praktijk blijkt vaak dat in de uitvoeringstoetsen geen rekening kan worden gehouden met wijzigingen die nog tijdens de parlementaire behandeling van een voorstel in de Tweede Kamer worden doorgevoerd. Dergelijke wijzigingen zijn wel van invloed op de uitvoerbaarheid. Daarnaast wordt de samenhang met andere voorstellen niet onderzocht en gewaarborgd in de huidige uitvoeringstoetsen. Daardoor wordt de kracht van deze uitvoeringstoetsen slechts beperkt benut.

Toenemende complexiteit als gevolg van correcties of uitzonderingsregels roepen de vraag op of het doenvermogen van de ambtenaren en uitvoeringsorganisaties nog toereikend is. De uitvoering van beleid wordt steeds meer opgeknipt in kleine specialistische delen om het voor de uitvoerend ambtenaren begrijpelijk te houden. Daartegenover staat het beeld van de burger of het bedrijf waarvan wordt verwacht dat hij/zij/het voldoende kennis en inzicht heeft de juiste stappen te nemen binnen de hele keten van dienstverlening. De werkgroep constateert dat het begrip van stapelende en complexer wordende regelgeving nadrukkelijker aandacht behoeft in de eerste fases waarin beleid en wet- en regelgeving worden ontworpen.

Na de verschillende bezuinigingsrondes in voorgaande kabinetten concludeert de Algemene Rekenkamer[71] in 2013 al dat er onvoldoende zicht is op de stapelingseffecten van bezuinigingen. Daarbij waarschuwt de Algemene Rekenkamer ervoor dat bij verdere bezuinigingen mogelijk andere effecten gaan optreden dan het vergroten van de doelmatigheid. Naast stapelingseffecten van bezuinigingen zien we ook een stapeling van, soms conflicterende, wensen en nieuwe beleidsvoornemens. Een voorbeeld hiervan is het spanningsveld tussen dienstverlening (versneld beslissen en/of uitkeren, minder controles en coulance) tegenover handhaving (strenger controleren, fraudeopsporing, eerder terugvorderen en boetes). De Algemene Rekenkamer stelt hierover dat een te eenzijdige focus op handhaving of dienstverlening zorgt voor disbalans. In haar brief[72] aan de Tweede Kamer, over de lessen uit 15 jaar onderzoek naar toeslagen, adviseert de Algemene Rekenkamer dat afwegingen tussen enerzijds dienstverlening en anderzijds fraudebestrijding

[70] Giskes, F., & van der Werf, C. (2020). toeslagen: lessen uit 15 jaar onderzoek Algemene Rekenkamer. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
[71] Algemene Rekenkamer. (2013). Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
[72] Giskes, F., & van der Werf, C. (2020). toeslagen: lessen uit 15 jaar onderzoek Algemene Rekenkamer. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

expliciet onderdeel zouden moeten zijn van het debat tussen regering en parlement bij de invoering van nieuwe wet- en regelgeving, reorganisatie van taken en bevoegdheden en bij de verantwoording daarover.

Intermezzo: budgettaire ontwikkelingen in de dienstverlening
Om een analyse van de budgettaire ontwikkeling voor dienstverlening te maken, is het allereerst noodzakelijk dat duidelijk is wat onder de reikwijdte van dienstverlening wordt verstaan. Dienstverlening laat zich echter niet makkelijk vangen in een duidelijke definitie, een duidelijke reikwijdte en daarvan afgeleid een duidelijk budgettair kader. Dienstverlening vindt immers in mindere mate plaats bij de kerndepartementen, in verschillende mate bij uitvoerings-organisaties en bij gedecentraliseerde overheden. Dienstverlening is een middel en niet een apart beleidsvraagstuk om maatschappelijke opgaven op te lossen. Zodoende is geen eenduidige kwantitatieve analyse van de ontwikkeling van de budgettaire dienstverlening te geven.

Het Sociaal Cultureel Planbureau beschrijft de budgettaire ontwikkeling in het perspectief van de publieke voorzieningen. Het SCP beschrijft in zijn rapport 'Publieke Voorzieningen' dat burgers denken dat de overheid minder geld overheeft voor publieke voorzieningen en dat de overheid zich terugtrekt uit de publieke dienstverlening. Terwijl in feite de omvang van de publieke sector groeit.

In de analyse van Werk aan Uitvoering waarin ABD TopConsult zich baseert op regeerakkoorden en de uitwerkingen daarvan, wordt helder dat er sinds 2010 diverse taakstellingen zijn uitgevoerd op uitvoeringsorganisaties. Zo noemen zij als voorbeeld de volgende taakstellingen op de apparaatsuitgaven van de volgende uitvoeringsorganisaties vanaf 2010:

Organisatie	Taakstellend bedrag
Belastingdienst	€450.000.000
DUO	€43.000.000
SVB	€47.000.000
UWV	€500.000.000

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2019 leiden we af dat de huidige stand van de overheidsdienstverlening vooral zijn vorm heeft gekregen in de economische crisis. De overheid moest afslanken tot een 'compacte rijksdienst', en digitalisering zou leiden tot efficiëntere processen. De Algemene Rekenkamer gaf de afgelopen jaren meermaals aan dat de winst op doelmatigheid eindig is, en dat achtereenvolgende taakstellingen uiteindelijk de kwaliteit van uitvoering en dienstverlening aantasten als het ambitieniveau van die organisaties niet wordt aangepast. 'De kwaliteit van de publieke dienstverlening hapert als gevolg van budgetrestricties' concludeert de Algemene Rekenkamer.

(bron: Werk aan uitvoering[73], SCP (2018)[74], Algemene Rekenkamer (2019)[75])

[73] ABD TopConsult. (2020). Werken aan uitvoering Fase 1: probleemanalyse "Ja, mi(t)s...". Den Haag: ABD TopConsult.
[74] Sociaal en Cultureel Planbureau. (2018). Publiek voorzien! Ontwikkeling in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
[75] Algemene Rekenkamer. (2019). Grip op gegevens: het stelsel. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Niet elke uitvoeringsorganisatie biedt dezelfde dienstverlening en heeft daarmee ook te maken met andere problemen. De recente problemen bij het CBR met de achterstanden voor gezondheidsverklaringen zijn bijvoorbeeld van heel andere aard dan de problemen van de Belastingdienst met het uitbetalen en terugvorderen van kinderopvangtoeslagen.

2.8.2 *Reflectie op de ontwikkelingen in dienstverlening: de visie ontbreekt*

Met de bezuinigingen in de afgelopen jaren en de groeiende aandacht voor de participatiesamenleving heeft de overheid steeds meer de nadruk gelegd op de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven. Dit is niet alleen het gevolg van de economische crisis waarbij het initiatief steeds meer bij de burger werd gelegd. Burgers en bedrijven doen hier ook zelf een beroep op wanneer zij het gevoel hebben dat de overheid hen te veel op de huid zit. Deze zelfredzaamheid uit zich onder andere in zelfregulering en toetsing achteraf, zodat de burger en bedrijf bijvoorbeeld niet altijd meer hoeven te wachten op een besluit. Een voorbeeld daarvan is het Persoonsgebonden budget (PGB) waarbij mensen meer ruimte kregen om zelf te kiezen hoe zij met hun zorg om gaan[76].

Door de nadruk op de zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid is de overheid vooral reactief. Een burger of bedrijf vraagt iets aan en de overheid reageert daarop. Ook moet de burger of een bedrijf zelf aangeven wanneer zij ergens geen gebruik meer van willen maken of daar geen recht meer op hebben omdat de situatie bijvoorbeeld gewijzigd is. Daarbij wordt de aanvrager verantwoordelijk gehouden voor de opgegeven informatie bij die aanvraag en voor het tijdig stopzetten van de dienstverlening.

2.9 Worden de kansen die digitalisering ons biedt voldoende benut?

Samen met Luxemburg, Denemarken en Finland behoort Nederland tot de EU-landen met het grootste aandeel inwoners met meer dan basale ICT-vaardigheden. Van alle 16- tot 75-jarige Nederlanders beschikte in 2015 43 procent over méér dan basisvaardigheden, tegen 28 procent gemiddeld in de EU[77]. Dit biedt kansen voor de dienstverlening, maar zet de dienstverlening ook onder druk. De sterk toegenomen mogelijkheden van onlinedienstverlening creëert steeds hogere verwachtingen. Tegelijkertijd is integratie in één landelijke website voor alle overheidsdienst-verlening de enige innovatie waar een meerderheid (59 procent) van de respondenten in het onderzoek door Pieterson[78] positief tegenover staat.

In de afgelopen jaren is de dienstverlening van de overheid grotendeels gedigitaliseerd. Uitgangspunt voor deze digitaliseringsslag was vooral het doel om de dienstverlening sneller, makkelijker en goedkoper te maken. De versterking van gestandaardiseerde (digitale) processen moest leiden tot een efficiencyslag en gingen gepaard met een vermindering van het personeel. Met de digitalisering is het nu mogelijk geworden om standaard bulkdienstverlening (zoals het innen van boetes en toekennen van toeslagen) geautomatiseerd af te handelen. Ook kan in veel gevallen 24 uur per dag online contact gelegd worden met een overheids-instantie en worden brieven niet altijd meer per post verstuurd. Maar het digitaliseren met efficiency als doel creëert een groot struikelblok: digitalisering leidt

[76] Veldheer, V., Jonker, J., Noije, L., & Vrooman, C. (2012). Een beroep op de burger - Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
[77] Akkermans, M. (2016). ICT-vaardigheden van Nederlanders. Den Haag: CBS.
[78] Pieterson, W. (2019). Oordeel Burgers en Bedrijven over Overheidsdienstverlening. Den Haag: Pieterson, Ltd. / Center for eGovernment Studies. I.s.m. Kantar Public, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

immers niet altijd tot een besparing. De angst voor grote uit de hand lopende ICT-projecten lijkt de noodzaak om te innoveren te verlammen. Hierdoor blijft de digitalisering van de overheid hangen op het verbeteren van bestaande processen. Door deze instrumentele benadering van digitalisering blijven mogelijkheden onbenut en krijgen kwetsbaarheden onvoldoende aandacht[79]. Gevolg daarvan is dat de fundamentele discussie of de dienstverlening en de rol van de overheid nog past bij wat de maatschappij op dit moment en in de toekomst van de overheid vraagt, buiten beeld blijft.

Eén van de thema's die in de digitaliseringsslag onvoldoende van de grond lijkt te komen, is het onderwerp 'digitale identiteit'. In Nederland wordt het begrip digitale identiteit voor burgers ingevuld met DigiD en voor bedrijven met eHerkenning. De functionaliteit van DigiD beperkt zich tot het inloggen op overheidswebsites (authenticatie). DigiD is alleen toepasbaar voor instanties met een publieke taak zoals overheden, zorgverzekeraars, zorgaanbieders en pensioenfondsen. Private organisaties moeten dit zelf regelen, maar de roep wordt daar steeds luider om de DigiD ook te mogen gebruiken. Tegelijkertijd roept de doorontwikkeling naar een eID-stelsel veel vragen op bij burgers: versnippering dreigt in het aantal middelen en men snapt niet hoe het eID-stelsel met de verschillende middelen werkt of gaat werken en waarom het nodig is[80].

Ook voor bedrijven geldt dat eHerkenning niet altijd als optimaal wordt ervaren. Zij vragen zich af hoe digitale identiteit in het bedrijvendomein kan worden toegepast door bijvoorbeeld ZZP'ers en eenmansbedrijven die op het ene moment hun identiteit als burger gebruiken en op het andere moment als bedrijf willen inzetten. Voor eHerkenning moet een bedrijf een machtiging aanschaffen via een van de private aanbieders voor eHerkenning. Er zijn veel verschillende aanbieders met elk hun eigen tarieven. Ook hier geldt dat gebruikers niet begrijpen waarom een dergelijk systeem wordt gebruikt voor het inloggen bij de overheid en waarom zij daarvoor moeten betalen. Dit werd nog eens duidelijk zichtbaar bij de discussie over het gebruik van eHerkenning door de Belastingdienst[81].

De digitalisering van de samenleving vraagt niet alleen om een authenticatiemiddel waarmee ingelogd kan worden, maar om een volwaardig digitaal identificatiemiddel (waarbij dus niet alleen wordt bepaald dat iemand mag inloggen, maar ook waarmee iemands identiteit kan worden vastgesteld met de betrouwbaarheid die een paspoort nu biedt). Met regie op gegevens neemt de vraag toe om aan deze identiteit verschillende kenmerken (attributen) toe te voegen die personen op een privacyvriendelijke manier kunnen delen met anderen. Bijvoorbeeld: 'ik ben ouder dan 18' en 'ik mag autorijden'. Ook neemt de vraag toe om op een betrouwbare wijze online correspondentie en transacties met een digitale identiteit elektronisch te kunnen ondertekenen. Deze wensen kunnen op dit moment niet met DigiD worden ingevuld[82,83]. Het ontwikkelen van een volwaardige digitale identiteit die breed inzetbaar is in zowel het burger- als bedrijvendomein kan bovendien veel

[79] Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid. (2017). Maak Waar! Den Haag: Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid.
[80] SAMR. (2017). Communicatieonderzoek elektronische identificatie (eID). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
[81] Zie ook beantwoording Kamervragen over het niet meer kosteloos doen van loonaangifte door de invoering van eHerkenning (TK2019/20 AH 1134)
[82] Samen Organiseren, werkgroep Digitale Identiteit. (2018). Positionpaper digitale identiteit. Den Haag: VNG.
[83] Cyber Security Raad. (2019). Naar een veilig eID-stelsel - Advies inzake een veilig, universeel en open digitaal eID-stelsel voor een open, veilige en welvarende samenleving. Den Haag: Cyber Security Raad.

economische waarde creëren[84]. McKinsey[85] stelt hierover dat een digitale identiteit in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een economische waarde kan genereren van 3-4 procent van het bruto nationaal product in 2030. De digitaliseringsgraad van Nederland is vergelijkbaar met deze landen[86]. Aannemelijk is dat deze toegevoegde waarde van een digitale identiteit ook in Nederland van toepassing is, dit is voor Nederland alleen nog niet onderzocht.

De digitaliseringsagenda 'NL DIGIbeter' uit de intentie om de publieke waarden sterker te verankeren in het beleid en de overheidsdienstverlening. Onderwerpen als toegankelijkheid (webrichtlijnen) en begrijpelijkheid (Direct Duidelijk-brigade) dragen bij aan de toegankelijkheid van de overheid. Ook worden verschillende digitale ontwikkelingen nader onderzocht op hun toegevoegde waarde voor de overheid. Voorbeelden daarvan zijn de 'fieldlabs' met gemeenten, het organiseren van hackatons, Startup in Residence (om ruimte te bieden voor innovaties binnen de overheid) en de participatie in de 'Dutch blockchain coalition'. Met deze initiatieven vergroot de overheid haar inzicht in de kansen die digitalisering ons biedt en worden innovaties in de overheidsdienstverlening gestimuleerd.

Het tempo waarin de overheid reageert op digitaliseringsontwikkelingen lijkt echter onvoldoende toereikend om op de actuele ontwikkelingen aan te sluiten. Wetgeving is vaak nog onvoldoende ingericht op experimenten en moet dan eerst worden aangepast. Hierin wordt de spagaat zichtbaar waarbij van de overheid verwacht wordt zorgvuldig te werk te gaan, alle belangen af te wegen maar vervolgens ook ad hoc mee te kunnen bewegen met de laatste ontwikkelingen en haar processen daarop in te richten. Tegelijkertijd heeft de overheid te maken met aanbestedings-regels die borgen dat opdrachten op een eerlijke en transparante manier gegund worden. In de praktijk blijkt echter dat deze aanbestedingsregels innovaties kunnen beperken: bedrijven die ervaring hebben met aanbestedingsprocessen, hebben al snel een voorsprong op bijvoorbeeld een net begonnen startup. Niet alleen verliest de overheid hier snelheid om met de omgeving mee te bewegen. Er ontstaat hier ook de situatie waarin innovatieve ideeën de overheid niet bereiken of dat dit alleen via gevestigde bedrijven gebeurt. Innovatieve startups hebben zo het nakijken en verliezen daarmee de prikkel om te innoveren, zij kunnen de ideeën immers niet te gelden brengen.

Tot slot gaat het hier niet alleen om de snelheid van wetgeving en de geldende aanbestedingsregels die als knellend worden ervaren. De vraag rijst hier ook of er voldoende zicht is op de uitvoerbaarheid van nieuwe ontwikkelingen en wensen. De kwaliteit van de (beleids)sturing is niet sterk, en de beschikbaar gestelde capaciteit is zeer mager. Zowel de Commissie Elias[87], de Algemene Rekenkamer[88] en de informateur van het kabinet Rutte III, Tjeenk Willink[89], waarschuwen ervoor dat de uitvoerbaarheid van beleid niet uit het oog mag worden verloren. Iets wat volgens

[84] World Economic Forum. (2020). Reimagining Digital Identity: A Strategic Imperative. Cologny/Geneva, Switzerland: World Economic Forum
[85] White, O., Madgavkar, A., Manyika, J., Mahajan, D., Bughin, J., McCarthy, M., & Sperling, O. (2019). Digital identification - A key to inclusive growth. McKinsey & Company.
[86] Euler Hermes Economic Research. (2019). 2019 enabling digitalization index - beyond potential. The View.
[87] Commissie Elias. (2014). Eindrapport 'Grip op ICT' . Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[88] Giskes, F., & van der Werf, C. (2020). toeslagen: lessen uit 15 jaar onderzoek Algemene Rekenkamer. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
[89] Willink, T. (2017). Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink - Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: hoe geloofwaardig is de Overheid? Den Haag: Tjeenk Willink.

hen wel stelselmatig aan de orde is: bij nieuwe voorstellen, wensen en beleid lijkt het besef te ontbreken dat ICT noodzakelijk is voor de uitvoering.

2.10 Benutten overheidsdienstverleners elkaars informatie?

De basisregistraties dragen bij aan een structurele lastenverlichting bij de overheid. Voor de overheid bieden de basisregistraties een betrouwbare bron van gegevens. Dit bespaart in kosten voor het bijhouden van administratie en eigen databases. Daarnaast is er een administratieve lastenverlichting omdat burgers en bedrijven niet steeds dezelfde informatie hoeven door te geven. De administratieve lasten-reductie van bijvoorbeeld de basisregistratie personen (BRP) wordt voor de periode 2014-2018 geschat op 130 miljoen euro per jaar[90]. De lastenreductie bestaat vooral uit het verminderen van de regeldruk doordat personen minder vaak bewijs-documenten hoeven aan te dragen in het contact met de overheid. Tegelijkertijd constateren de onderzoekers dat de vermindering van de regeldruk in sommige situaties teniet wordt gedaan doordat de BRP nieuwe processen ondersteunt die op hun beurt ook regeldruk veroorzaken.

Voor de basisregistraties wordt uitgegaan van het principe "eenmalig uitvragen, meervoudig gebruik". Informatie hoeft nog maar één keer bij de overheid te worden verstrekt, waarna de overheid die informatie hergebruikt voor andere processen. Hoewel de basisregistraties al veel hebben opgeleverd lijkt er op dit terrein nog veel te winnen. Niet in alle situaties is het mogelijk om gegevens te hergebruiken en kan het gebeuren dat gegevens meerdere keren moeten worden ingevuld. Uit de laatste meting 'Monitor kwaliteit Stelsel van Basisregistraties'[91]in 2017 komt naar voren dat sommige basisadministraties in combinatie met elkaar slecht te gebruiken zijn. Waar de basisregistraties WOZ en BRP voor 99,6% in relatie tot elkaar te gebruiken zijn, ligt dat bijvoorbeeld voor de WOZ en het Handelsregister op 79%.

Waar het stelsel van de basisregistraties een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het meervoudig gebruik van data is er nog veel te winnen als het gaat om de informatie die niet tot de basisregistraties behoort. Vaak gaat dit om specifieke informatie die overheidsdienstverleners zelf verzamelen, bijvoorbeeld iemands betaalgedrag bij boetes of om informatie uit het sociaal domein. Het uitwisselen van data tussen overheden, of zelfs tussen afdelingen binnen een overheidsinstantie, lijkt niet altijd mogelijk. Enerzijds komt dit doordat de wettelijke ruimte in het kader van de privacy en het doel van de gegevens als beperkend geïnterpreteerd wordt. Ook blijkt dat afzonderlijke ministeries, uitvoeringsorganisaties en gemeenten voornamelijk de eigen processen automatiseren en zelf systemen aanschaffen. Systemen die ook voor iedere afzonderlijke instantie moeten voldoen aan de afzonderlijke situatie die binnen de eigen "koker" ontwikkeld is. Deze verkokerde aanpak leidt niet alleen tot hogere aanschafkosten, maar bemoeilijkt ook de samenwerking en informatiedeling tussen verschillende overheidsinstanties[92].

Een voorbeeld van een situatie waarin betere samenhang te realiseren valt, betreft de samenhang tussen de Burgerlijke Stand en de Basisregistratie Personen. Het betreft hier twee persoonsregistraties waarbij in de Burgerlijke Stand de authentieke bron wordt vastgelegd en de Basisregistratie Personen gebruikt wordt als

[90] Schnetz, M., Veldwijk, R., & Widlak, A. (2019). Eindrapport Onderzoek Regeldruk BRP. Ockham Groep / Kafkabrigade.
[91] CBS. (2017). Monitor kwaliteit stelsel van basisregistraties - Tweemeting van de kwaliteit van basisregistraties in samenhang 2017. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
[92] Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid. (2017). Maak Waar! Den Haag: Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid.

bevolkingsboekhouding. Door deze twee verschillende persoonsregistraties worden vrijwel dezelfde gegevens bijgehouden. In de praktijk leidt dat tot dubbele registraties en voor de burger tot extra administratieve handelingen[93]. Het grootste verschil is dat de Burgerlijke Stand nog met papieren aktes werkt en dat de BRP een digitaal systeem is. Een digitaal systeem waarvan de doorontwikkeling echter niet zonder slag of stoot verlopen is[94].

2.11 Beschouwing op de huidige stand van de overheidsdienstverlening

De klanttevredenheid over de overheid scoort op dit moment een voldoende, tussen de 6,5 en 7,0. Als we echter niet adequaat reageren op een aantal bedreigingen en kansen, dan kunnen we er niet op vertrouwen dat het een voldoende blijft en lijkt een stijging van de klanttevredenheid onhaalbaar. De digitale transformatie van de samenleving gaat hard, het belang van publieke waarden als democratische controle, gelijkheid en inclusiviteit neemt toe en maatschappelijke behoeften veranderen. Burgers en bedrijven stellen steeds hogere eisen.

2.11.1 Waarom lukt het niet om problemen in de dienstverlening op te lossen?

De afgelopen jaren zijn veel onderzoeken gedaan naar dienstverlening en is begonnen met diverse projecten en programma's om de dienstverlening van de overheid beter aan te sluiten op de behoefte van burgers en bedrijven. Desondanks is het niveau van dienstverlening niet op het niveau dat wordt beoogd: hoewel de dienstverlening efficiënt is ingericht en de gemiddelde beoordeling voldoende is, ligt de nadruk vooral op de grootste gemene deler. Onderwerpen als maatwerk en doenvermogen blijken nog onvoldoende onderdeel uit te maken van het beleid.

De werkgroep constateert dat er nog altijd geen integrale visie op dienstverlening voor de gehele overheid bestaat. De verschillende departementen werken met verschillende visies en mensbeelden en een eigen vertaling van departementale visies naar de uitvoering. In de praktijk betekent dit dat departementen en uitvoeringsorganisaties dienstverlening zelfstandig uitvoeren. Dit is enerzijds verklaarbaar omdat het beleid en de uitvoerdende organisaties soms sterk van elkaar verschillen. De uitvoering van dienstverlening door de overheid is hierdoor echter gefragmenteerd. Dit geldt voor zowel de visie op dienstverlening, de governance rond uitvoering, , de balans tussen handhaving en dienstverlening alswel de wijze waarop digitale infrastructuur is ontwikkeld om dienstverlening mogelijk te maken. Geen enkel departement heeft een uitgewerkte visie op de balans tussen digitale en persoonlijke dienstverlening. Doordat institutionele en organisatiebelangen – vaak logisch – voor de organisatie de belangrijkste prioriteit zijn, wordt dienstverlening vaak verkokerd vormgegeven. Departementen en overheidsdienstverleners ontberen de noodzaak om over de institutionele grenzen heen te werken. Als deze noodzaak al wel wordt ervaren en er wordt geprobeerd dat handen en voeten te geven, dan loopt men vaak aan tegen de grenzen van de wet- en regelgeving (denk aan AVG over privacy en gegevensuitwisseling).

De probleemanalyse toont problemen in de governance en sturing van de overheid op dienstverlening. Het lukt de overheid onvoldoende om de informatiesamenleving in gezamenlijkheid en met voldoende oog voor de uitvoering oppakken. Het evenwicht tussen de lange termijn (continuïteit), korte termijn (actualiteiten) en

[93] Maas, F., Prins, S., Spanninga, H., Sprenger, J., & de Voogd, M. (2012). Burgerlijke stand en GBA: Verkennend onderzoek naar scenario's voor integratie of concordantie van de burgerlijke stand en de GBA. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

[94] Commissie BRP. (2018). Niet te stoppen: Onderzoeksrapport over de aansturing en besluitvorming omtrent de operatie Basisregistratie Personen (BRP). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

doelmatigheid die binnen de driehoek tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer dient te ontstaan is vaak zoek. De actualiteiten en politieke waan verdringen de continuïteitsrisico's voor de lange termijn en inzicht over doelmatigheid aan de bestuurstafel. Ook de huidige 'prijs x hoeveelheid (P*Q)' bekostiging draagt er niet aan bij om brede ontwikkelingen van de omgeving en ontwikkelingen die van toepassing zijn op de continuïteit van de organisatie tijdig te herkennen. Dat bij uitvoering van beleid wordt gestuurd op uitgaven- en budgettaire kaders is begrijpelijk vanuit het perspectief van controle. De controlemechanismen zijn gericht op meetbare prestatie indicatoren gericht op het afhandelen van transacties. Dit resulteert echter niet altijd in meer aanpassing van de overheidsdienstverlener en een mensgerichte dienstverlening met oog voor publieke waarden.

Het ontbreken van een integrale visie op dienstverlening in combinatie met snelle ontwikkelingen in de digitale wereld, leidt tot legacy. Legacy betekent dat verouderde ICT niet meer voldoet aan de wensen en eisen van de huidige ICT-architectuur. Het kan ook betekenen dat nieuwe besturingssystemen niet meer corresponderen met applicaties die nog wel voldoen aan de wensen en eisen van de tijd en daardoor niet meer functioneel zijn. Ook heeft legacy te maken met een cultuur binnen de dienstverleners die primair gericht is op het uitvoeren van bestaande processen. Vernieuwing vraagt niet alleen aandacht voor processen en systemen, maar ook voor de organisatiecultuur. Legacyproblematiek remt de uitvoering van beleid of wettelijke taken en is een veel voorkomend probleem bij uitvoeringsorganisaties van de overheid.

Naast de legacyproblematiek constateert de werkgroep het probleem dat nieuwe (digitale) ontwikkelingen die al lang worden toegepast in de markt, niet, nauwelijks of te laat worden opgemerkt door de overheid. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een digitale identiteit voor burgers. Er zijn landen waar deze al ruim tien jaar geleden ontwikkeld is, maar in Nederland lijkt dit nog niet voldoende van de grond te komen. Andere voorbeelden zijn: Het gebrekkig functioneren en de perverse prikkels van de bekostiging bij de BerichtenBox; de late invoering van verplichting tot e-facturatie; het ontbreken van statusinformatie bij afname van een dienst en/of product; het eenmalig bevragen voor meervoudig gebruik van gegevens.

Het is maar de vraag of de capaciteit bij de overheid in aantal mensen, kennis en kunde voldoende is om de brede ontwikkelingen in digitale samenleving te kunnen vertalen in beleid en uitvoering. Zoals Tjeenk Willink[95] betoogt in zijn brief bij het regeerakkoord Rutte III, is er door de financiële crises in de jaren vanaf 2008 veel bezuinigd bij de rijksoverheid. Deze bezuinigingen waren toen noodzakelijk om de overheidsfinanciën op peil te houden, maar vinden ook een weerslag in de uitvoering van beleid, daar waar de overheid in contact komt met burgers en bedrijven. Versterking van gestandaardiseerde geautomatiseerde werkprocessen, reductie van personeel, weglek van kennis, afbouw van persoonlijk contact en het sluiten van regiokantoren waren het gevolg. Hierdoor zijn beleid en de uitvoering van beleid onder druk komen te staan. Tegelijkertijd deden zich nieuwe digitale kansen voor. Zo heeft de introductie van de smartphone, tablets en veel andere ontwikkelingen op het gebied van ICT vele kansen geboden om dienstverlening te digitaliseren, maar daarin heeft de overheid pas in de laatste jaren pas voortgang geboekt. We

[95] Willink, T. (2017). Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink - Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: hoe geloofwaardig is de Overheid? Den Haag: Tjeenk Willink.

constateren dat de digitalisering van dienstverlening bij de overheid overwegend gepaard ging met bezuinigingstaakstellingen.

2.11.2 Wat is hiervan het gevolg?

Het gevolg van deze ontwikkeling is dat de zwaarte van de dienstverlening is verschoven naar de efficiënte van de individuele overheidsorganisaties in plaats van naar de efficiëntie van de overheid als geheel. Dit blijkt eveneens uit het ontbreken van een gemeenschappelijke dienstverleningsvisie. De balans tussen digitale en niet-digitale dienstverlening kent haar zwaartepunt vandaag de dag in de digitale dienstverlening. Burgers en bedrijven zijn in toenemende mate aangewezen op digitale platforms, digitale formulieren en digitale loketten van verschillende overheidsorganisaties. In de afgelopen jaren werd duidelijk dat het digitale stelsel van dienstverlening niet is toegerust op de veelvormigheid van vragen en problemen van burgers en bedrijven waarvoor de dienstverlening plaatsvindt.

3 Wat kunnen we doen om de dienstverlening te verbeteren?

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we welke mogelijkheden er zijn om overheidsdienstverlening door te ontwikkelen. Dat doen we in onderling samenhangende combinaties van maatregelen per paragraaf, voor verschillende doelgroepen. Dit zijn de doelgroepen zoals die in hst. 2.3 benoemd zijn: de kwetsbare burger, de vastgelopen burger, de zelfredzame burger en grotere bedrijven of kleinere bedrijven. Vervolgens presenteren we nog een aantal maatregelen die vooral binnen de overheid leiden tot betere samenwerking en informatiedeling. Dit zijn maatregelen die niet een rechtstreekse impact hebben op dienstverlening, maar hier indirect wel aan bijdragen omdat ze ondersteunend zijn.

Van de totale set aan maatregelen wordt in de onderstaande tabel per maatregel aangegeven voor welke doelgroep(en) ze met name merkbaar zullen zijn. Daarnaast staat in de laatste kolom aangegeven welke maatregelen ook specifiek bedoeld zijn om de overheidsdienstverleners te versterken. Uit de analyse blijkt dat de taakuitvoering van de overheid dusdanig onder druk staat, dat er verschillende maatregelen nodig zijn om de taakuitvoering op orde te krijgen.

Tabel 2 – Overzicht van maatregelen

Maatregel	Kwetsbare burgers	Vastgelopen burgers	Zelfredzame burger	Grotere bedrijven	Kleinere bedrijven	Overheidsdienst-verleners
1. Rijksbrede visie dienstverlening	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Inclusie	✓	✓			✓	
3. Versterken doenvermogen	✓	✓	✓	✓	✓	
4. Proactieve dienstverlening	✓	✓	✓	✓	✓	
5. Beslis- en reactietermijnen	✓	✓	✓	✓	✓	
6. Digitale loket functie		✓	✓	✓		
7. Digitale communicatie		✓	✓	✓	✓	
8. Fysieke loketfunctie	✓	✓			✓	
9. Rijksbreed incassobureau	✓	✓	✓	✓	✓	
10. Samenvoegen burgerlijke stand en BRP						✓
11. Maatwerk in dienstverlening	✓	✓			✓	
12. Innovatie	✓	✓	✓	✓	✓	
13. Monitoring en benchmarking			✓	✓		✓
14. Digitale identiteit	✓	✓	✓	✓	✓	
15. Rijksbrede informatiearchitectuur						✓
16. Gebruik Basisregistraties en GDI						✓
17. Oplossen technische achterstanden						✓
18. Kennis en kunde overheid						✓
19. Complexiteitsreductie door samenhang in dienstverlening	✓	✓			✓	✓
20. Sobere dienstverlening						✓

Financiële gevolgen van deze maatregelen worden hieronder per paragraaf genoemd en zijn opgenomen in bijlage 6. Daarbij merkt de werkgroep het volgende op:

1. Maatregelen die hieronder in dezelfde paragraaf zijn opgenomen, zijn alternatieven. Ze zijn niet zonder meer met elkaar verenigbaar. In de meeste gevallen versterken de maatregelen elkaar, maar soms zijn ze conflicterend.
2. De budgettaire gevolgen kunnen niet bij elkaar worden opgeteld. Zo zijn sommige effecten berekend als percentage van de grondslagen apparaatsuitgaven of materiële kosten. Een verandering van deze grondslag bij één van de maatregelen kan dus het besparingspotentieel bij een andere maatregel positief of negatief beïnvloeden.
3. In de budgettaire gevolgen wordt verondersteld dat daarover in 2021 besluitvorming plaatsvindt en dat er in datzelfde jaar nog daadwerkelijk gestart kan worden met de uitvoering. De budgettaire gevolgen schuiven op in de tijd wanneer besluitvorming later plaatsvindt, of pas in een later jaar tot uitvoering wordt overgegaan.

3.1.1 Begin met visie!

De werkgroep constateert dat veel wensen bekend zijn over hoe de overheids-dienstverlening beter kan aansluiten bij de vraag van de verschillende typen van burgers en bedrijven. Tegelijkertijd zijn veel initiatieven niet of onvoldoende van de grond komen. Naast dat in de afgelopen jaren de bezuinigingen als grootste drijfveer voor ontwikkelingen wordt gezien ziet de werkgroep ook dat het ontbreken van een gezamenlijke visie niet heeft bijgedragen aan het van de grond komen van verbeteringen. Dienstverlening is daardoor een onderwerp dat binnen de autonome afweging van de verschillende ministeries en dienstverleners wordt uitgedacht en ontwikkeld. Om samenhang tussen overheidsdienstverleners te creëren is een gezamenlijke visie een belangrijk startpunt. Daarbij kan een ordening langs levensgebeurtenissen helpen om samenhang en prioritering aan te brengen in wat er nodig is om de dienstverlening te verbeteren.

Voorafgaand aan het nemen van maatregelen is een gemeenschappelijke visie nodig om als overheid de dienstverlening in samenhang te ontwikkelen. Dit draagt niet alleen bij aan een efficiëntere aanpak van deze ontwikkelingen maar draagt ook bij aan het beeld van 'één overheid'. Deze visie moet niet alleen in gaan op uitgangspunten als 'sneller, eenvoudiger en goedkoper', maar ook op publieke waarden die we in Nederland belangrijk vinden. Daarbij ontbreekt tot nu toe een visie op de balans tussen digitale taakuitvoering en dienstverlening en een persoonlijke behandeling van burgers en bedrijven. Een opzet voor deze visie is in fiche 1 verder uitgewerkt.

3.2 Maatregelen voor een betere dienstverlening voor burgers en bedrijven

Burgers en bedrijven willen graag zoveel mogelijk plaats- en tijdonafhankelijk zakendoen met de overheid. Voor de meeste burgers en bedrijven heeft zelfbediening de dienstverlening van de overheid sneller en gemakkelijker gemaakt. Gemiddeld wordt de huidige dienstverlening met een voldoende beoordeeld. Tegelijkertijd ligt er veel onbenut potentieel. Zelfbediening kan worden verbeterd en is ook nodig zodat achterblijvers meer in staat worden gesteld om hiervan gebruik te maken. Wanneer meer burgers en bedrijven in staat zijn om zichzelf te bedienen, dan ontstaat er ook meer ruimte om maatwerk te bieden aan hen die het tóch nog nodig hebben.

3.2.1 *De begrijpelijke overheid*

Om de dienstverlening succesvoller te maken voor zowel burgers als bedrijven dient duidelijk en begrijpelijk te zijn wat er van burgers en bedrijven verwacht wordt. Andersom moet duidelijk zijn wat zij van overheidsdienstverleners kunnen verwachten. Dit veronderstelt dat de manier waarop wordt gecommuniceerd met burgers en bedrijven begrijpelijk is. Pas als burgers en bedrijven hun weg kunnen vinden in de dienstverlening van de overheid kunnen zij hun diensten afnemen en worden zij zelfredzamer. Daarom is het essentieel dat burgers en bedrijven overzien wat van ze wordt verwacht, welke processen op hen van toepassing zijn, dat ze bevestigd worden in wat ze goed doen en aandacht krijgen. De hoofdvraag die onder deze maatregelen ligt luidt: 'Hoe staan we als overheid burgers en bedrijven te woord en hoe gaan we met ze om?' Om dit te versterken is een aantal maatregelen uitgewerkt dat bijdraagt aan een inclusieve dienstverlening (fiche 2). Het betreft hier maatregelen die invulling geven aan het structureel toepassen van 'Prettig Contact met de Overheid' en de 'Direct Duidelijk Brigade'. Daarnaast zijn in dit fiche maatregelen opgenomen ter ondersteuning van overheden bij de implementatie van het toegankelijk maken van websites en apps en het (door)ontwikkelen van dienstverlening. Door de behoefte van de gebruikers als uitgangspunt te nemen. *Deze maatregelen dragen bij aan een betere dienstverlening voor alle groepen burgers, maar in het bijzonder de kwetsbare en vastgelopen burgers. Ook dragen deze maatregelen bij aan een betere dienstverlening voor kleinere bedrijven (de mkb'ers en zzp'ers).*

De werkgroep constateert dat het begrip doenvermogen steeds breder omarmd wordt in de overheidsdienstverlening, maar dat concrete resultaten nog uitblijven. Uit de afgelopen twee jaar blijkt dat de inbedding van doenvermogen in beleid en dienstverlening niet van de een op de andere dag geregeld wordt. Om de mens centraal te stellen vereist dit een paradigmaverandering waarbij het uitvoeren van administratieve transacties niet meer centraal staat maar de bedoeling van de dienstverlening. Daarnaast behoeft het begrip doenvermogen niet alleen binnen de dienstverlening aandacht. In de eerste fases van beleidsvorming en het opstellen van wet- en regelgeving moet het onderwerp doenvermogen nadrukkelijker aan de orde komen. Daarom zijn in fiche 3 maatregelen uitgewerkt die bijdragen aan het versterken van doenvermogen van burgers en bedrijven bij de ontwikkeling van beleid. Het gaat hier om de maatregelen die de aandacht voor doenvermogen in de beleidscyclus borgen. Dat wordt gedaan door klantenreizen, ex-ante en ex-post toetsen uit te voeren op de toepassing van doenvermogen en versterken van de huidige beleidslijnen om doenvermogen aan de voorkant al onderdeel te maken van de beleidsvorming.

Op meerjaarlijkse basis onderzoekt het CBS het gebruik en samenloop van 47 regelingen en voorzieningen in de zogenaamde 'stapelingsmonitor'. Dit instrument laat zien hoeveel gezinnen gebruik maken van welk soort regelingen en hoeveel regelingen per gezin. Het aantal betrokken regelingen is beperkt en in beleidsvorming wordt hier nog weinig gebruik van gemaakt. Voor bedrijven bestaat een dergelijke toets nog helemaal niet. De werkgroep stelt daarom voor om een brede stapelingstoets voor wetgeving te introduceren vanuit het perspectief van burgers en bedrijven (met name mkb'ers en zzp'ers). Eventueel kan worden afgesproken om het aantal regelingen per soort te beperken. *Maatregelen die het doenvermogen versterken leveren een bijdrage aan alle type burgers en bedrijven omdat gebrek aan doenvermogen overal in de samenleving terugkomt. Door in te zetten op het doenvermogen wordt de dienstverlening beter 'doenbaar' wat de groep zelfredzame burgers vergroot.*

Ter ondersteuning van het doenvermogen ziet de werkgroep dat de overheid steeds meer maatregelen neemt om de administratieve lasten te verlichten en het niet-gebruiken van regelingen tegen te gaan. De 'proactieve overheid' kan zo bijdragen aan een betere dienstverlening door optimaal gebruik te maken van informatie die al bekend is. In fiche 4 zijn maatregelen uitgewerkt om deze werkwijze uit te breiden. Enerzijds door het inzichtelijk maken van welke diensten nog meer relevant zijn in een specifieke situatie. Zoals ook een webshop in beeld brengt welke producten nog meer gekocht werden door anderen die ook het betreffende product kochten. Anderzijds is een verdergaand scenario geschetst waarin toegewerkt wordt naar het automatisch toekennen van diensten. *Deze maatregelen dragen vooral bij aan een betere dienstverlening richting kwetsbare en vastgelopen burgers.*

In de huidige maatschappij wordt steeds meer verwacht dat diensten snel en gemakkelijk geleverd worden. Onderzoeken[96,97,98] laten zien dat de snelheid niet het belangrijkste onderdeel is in de beoordeling van burgers en bedrijven over de overheid. Tegelijkertijd verwacht de werkgroep dat de eisen die burgers en bedrijven stellen over de snelheid in de toekomst zullen gaan toenemen. De huidige beslistermijnen van 6 tot 8 weken sluiten dan niet meer aan op de snelheid van de maatschappij. In fiche 5 wordt voorgesteld om de beslistermijnen ter herzien en waar mogelijk aan te passen. Ook wordt aandacht gegeven aan de reactietermijnen waarbinnen burgers en bedrijven moeten reageren, bijvoorbeeld als zij het niet eens zijn met een beschikking of de termijn waarbinnen zij informatie moeten aanleveren.

Tabel 3 – Overzicht van budgettaire gevolgen *'de begrijpelijke overheid'*

(bedragen x €1 mln.)	***2021***	***2022***	***2023***	***2024***	***2025***	***Struc.***
Fiche 2. Inclusieve Dienstverlening						
	6	*-11*	*-11*	*-11*	*-11*	*-11*
Fiche 3. Versterking Doenvermogen						
	17	*17*	*17*	*17*	*17*	*17*
Fiche 4. Proactieve dienstverlening						
	3	*2*	*2*	*0*	*0*	*0*
Fiche 5. Beslis- en reactietermijnen						
	32	*24*	*16*	*8*	*-*	*-*

3.2.2 *De duidelijk vindbare overheid*

Wanneer we de overheidsdienstverlening vergelijken met het buitenland, bijvoorbeeld met Estland en Singapore, of met het bedrijfsleven dan constateert de werkgroep dat er nog tal van maatregelen mogelijk zijn in de digitale dienst-verlening aan burgers. De digitale wereld biedt tal van opties om de dienstverlening aan burgers eenvoudiger te maken waarmee de kansen voor zelfbediening van burgers en daarmee efficiëntie beter te doen zijn. Hierdoor wordt de overheid beter vindbaar en benaderbaar voor alle burgers en bedrijven. *De meeste effecten zijn hier vooral merkbaar voor kwetsbare en vastgelopen burgers.* Een digitaal loket voor burgers en bedrijven is onderdeel van de uitgewerkte maatregelen (fiche 6). In dit

[96] Pieterson, W. (2019). Oordeel Burgers en Bedrijven over Overheidsdienstverlening. Den Haag: Pieterson, Ltd. / Center for eGovernment Studies. I.s.m. Kantar Public, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

[97] Kaal, M., Plantinga, S., & ter Berg, J. (2019). Relatie burger overheid 2030. Amsterdam: Kantar, De Nationale Ombudsman.

[98] Verhue, D., & Nieuwenhuizen, L. (2019). Wensen en waardering van overheidsdienstverlening. Den Haag: Kantar, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

loket staan levensgebeurtenissen van de burger of belangrijke situaties voor bedrijven centraal, in plaats van de ambtelijke organisatie van de dienstverleners (zoals bij alle afzonderlijke 'mijn-websites'). Op www.rijksoverheid.nl zijn al goede voorbeelden te vinden voor het overzicht van persoonlijke overzichten voor burgers. Dat aan de achterkant van dat loket de overheid in verschillende organisaties is georganiseerd doet daar niet aan af. Daarom moet het digitale loket zodanig ingericht worden dat burger en bedrijf altijd 'first time right' bediend worden. Dat houdt in dat diegene die gericht zoekt ook direct op de juiste pagina terecht moet komen, zonder daarvoor eerst naar verschillende webpagina's te moeten doorklikken. Wie ongericht zoekt kan bijna niet verkeerd terecht komen en krijgt ondertussen zinvolle suggesties.

Rond dit digitale loket is ook belangrijk dat de digitale communicatie van de overheid goed is ingericht. Hierover constateert de werkgroep dat de overheids-communicatie vooral ingericht is op het zenden van informatie. De mogelijkheid om vragen te stellen of te reageren ontbreekt daarbij in de regel. Het tweezijdig maken van de communicatie is verwerkt in de maatregelen in fiche 7. Bij deze maatregelen wordt gelijktijdig ingegaan op het verbreden van deze communicatiekanalen naar andere dienstverleners dan de overheid en het mogelijk maken dat burgers een eigen dossier kunnen bijhouden met 'uitgaande post'. Met dit communicatiedossier wordt geborgd dat burgers inzicht hebben en houden over de (aan)vragen en meldingen die zij bij de overheid doen. Door een dergelijk dossier ter beschikking te stellen wordt de informatiepositie van de burger versterkt zonder dat die daar zelf extra handelingen voor hoeft te doen.

Naast digitaal contact blijven burgers (en in zekere mate ook bedrijven) behoefte hebben aan fysiek offline contact met de overheid. Het gaat hier dan vooral om personen die hun behoefte en wensen niet in een digitaal zelfbedieningsproces kenbaar kunnen maken en verzilveren, of dit niet willen. Contact met de overheid wordt nu nog georganiseerd door dienstverleners zelf. Zij kunnen eventueel doorverwijzen naar andere organisaties. Zeker wanneer een burger voor zijn hulpvraag afhankelijk is van meerdere organisaties, leidt dit tot dolende burgers en veel bestuurlijke drukte. Maar de overheid mag zich niet verschuilen achter structuren. Juist in de afgelopen jaren is het aantal fysieke loketten verminderd, waardoor de overheid op grotere afstand is komen te staan. Het herintroduceren van lokale fysieke loketten biedt hier een oplossing voor. Voorbeelden die de meerwaarde hiervan laten zien, zijn onder andere de lopende pilots 'gezamenlijke dienstverlening op locatie'. In deze pilots werkt een aantal gemeenten samen met uitvoeringsorganisaties zoals CAK, DUO, UWV en SVB. In de pilots wordt persoonlijke dienstverlening geboden door deze organisaties, op locaties van gemeenten.

Wanneer alle dienstverleners afzonderlijk van elkaar deze loketten zouden herintroduceren leidt dit tot hoge kosten en ondoelmatige besteding van middelen. Daarom introduceren we als alternatieve optie het eerste- en tweedelijnswerken. Naast het digitale zelfbedieningsloket wordt álle persoonlijke eerstelijns dienstverlening geleverd door één instantie die het eerste contact uitvoert: via fysieke loketten, telefonisch, chat of anderszins. Het eerstelijnsloket werkt integraal, namens alle overheden en achterliggende organisaties. De hulpzoekende burger die erom vraagt krijgt te maken met één overheidsambtenaar die de eerste dienstverlening rondom de burger opzet. Wat deze ambtenaar zelf kan oplossen, lost hij/zij zelf op. Wat de ambtenaar niet zelf kan oplossen, wordt doorverwezen naar de tweede lijn. Zolang iemand niet volledig is overgedragen aan één

tweedelijnsorganisatie, blijft de eerstelijns ambtenaar tevens casemanager (fiche 8). *Maatregelen met oog op fysiek offline contact dragen vooral bij aan dienstverlening voor vastgelopen en kwetsbare burgers, maar ook de zelfredzame burgers, grotere en kleinere bedrijven kunnen hier voordeel bij hebben.*

Met een eenduidige loketfunctie verbetert de overheid haar vindbaarheid. De werkgroep heeft twee gebieden gesignaleerd waar verbetering mogelijk is: de uitvoering van de incassotaken en de huidige verdeling tussen de Burgerlijke stand en de Basisregistratie Personen (BRP). Door de incassotaken van het Centraal Justitieel Incassobureau uit te breiden naar alle incassotaken van de Rijksoverheid (fiche 9) kunnen betalingsproblemen eerder gesignaleerd worden en waar nodig maatwerk worden geleverd. *Dit draagt bij aan de dienstverlening voor kwetsbare, vastgelopen burgers en kleinere bedrijven (vooral de mkb'ers en zzp'ers die afhankelijk zijn van het eigen doenvermogen).* Rondom de Burgerlijke stand en de BRP (fiche 10) constateert de werkgroep dat er sprake is van verschillende rechtsdomeinen, maar dat de geregistreerde informatie vrijwel gelijk is. Door deze terreinen samen te brengen in beleid en doorontwikkeling kan er op dit vlak enerzijds synergie worden gevonden en anderzijds *kan de dienstverlening worden verbeterd aan alle groepen burgers*. Zij hoeven bij samenvoeging niet meer naar de afzonderlijke gemeenten waar de akten van de burgerlijke stand zijn vastgesteld.

Tabel 4 – Overzicht van budgettaire gevolgen *'de duidelijk vindbare overheid'*

(bedragen x €1 mln.)	***2021***	***2022***	***2023***	***2024***	***2025***	***Struc.***
Fiche 6. Digitale loketfunctie						
	69	*50*	*30*	*-59*	*-79*	*-79*
Fiche 7. Digitale communicatie						
	-7	*-33*	*-33*	*-43*	*-53*	*-53*
Fiche 8. Fysieke loketfunctie						
	371	*291*	*279*	*265*	*255*	*245*
Fiche 9. Verdergaande clustering Rijksincasso-taken CJIB						
	0	*0*	*-3*	*-6*	*-10*	*-10*
Fiche 10. Samenbrengen Burgerlijke Stand en Basisregistratie personen						
	1	*2*	*6*	*6*	*6*	*2*

3.2.3 *Dienstverlening met oog voor uitzonderingen*

Om de overheidsdienstverlening toegankelijker te maken is voor sommige doelgroepen maatwerk nodig. Het gaat dan vooral om *kwetsbare en vastgelopen burgers* die te maken hebben met multiproblematiek of van wie de persoonlijke situatie toevallig net anders is dan waar de bestaande kaders rekening mee houden. Ook *kleinere bedrijven* kunnen tegen bepaalde grenzen aanlopen omdat de diensten die zij leveren niet binnen bestaande kaders passen (zoals bij startups). Door de nadruk op gedigitaliseerde bulk-dienstverlening zijn burgers en bedrijven die gebruik willen maken van maatwerk in de regel aangewezen op bezwaar en beroep. De werkgroep stelt hierover dat burgers en bedrijven niet bij voorbaat al aangewezen moeten zijn op bezwaar en beroep om hun recht te halen. Daarbij zijn bezwaar- en beroepsprocedures kostbare processen. Door maatwerk aan de voorkant goed te regelen kan geborgd worden dat burgers en bedrijven eerder hun recht krijgen en kunnen bezwaar en beroepsprocedures worden verminderd.

Maatwerk aan de voorkant moet echter goed ingericht worden. Wanneer iedereen persoonlijk contact wenst aan de voorkant van besluitvorming leidt dit tot overbelasting van de loketten (fysiek, telefonisch etc.). Daarom is het belangrijk dat

er bij binnenkomst van een (aan)vraag een verdeling plaatsvindt –triage- tussen welke aanvraag snel en geautomatiseerd kan worden afgehandeld en welke aanvraag wordt opgepakt in persoonlijk contact dat dan ook langer kan duren. De triage kan gefaciliteerd worden met automatische processen die op basis van profielen van burgers en bedrijven onderscheid maken voor aanvragen die direct kunnen worden afgehandeld op basis van een eenvoudige handeling, en welke aanvragen maatwerk verdienen. Een tool die hiervoor ontwikkeld kan worden is opgenomen als een van de maatregelen in fiche 11.

De werkgroep constateert dat de ruimte voor maatwerk op dit moment beperkt wordt door beleidsregels of onvoldoende gebruikt wordt. Daarom is de maatregel 'maatwerkplaatsen' in fiche 11 uitgewerkt. Met deze maatregel kunnen ambtenaren leren en experimenteren met maatwerkoplossingen. Dit vergroot het inzicht in de beslisruimte en draagt bij aan de professionaliteit van de ambtenaren die besluiten nemen in de dienstverlening. Tot slot voor dit onderwerp is in dit fiche een maatregel opgenomen om de toepassing van mediation te stimuleren in geval van geschillen met de overheid. Door mediation kan op een effectieve manier een oplossing worden gerealiseerd terwijl tegelijkertijd ook dure proceskosten worden voorkomen.

Tabel 5 – Overzicht van budgettaire gevolgen *'dienstverlening met oog voor uitzonderingen'*

(bedragen x €1 mln.)	***2021***	***2022***	***2023***	***2024***	***2025***	***Struc.***
Fiche 11. Maatwerk in dienstverlening						
	14	*14*	*14*	*14*	*14*	*14*

3.2.4 *De moderne overheid*

Een overheid die bij de tijd is betekent een overheid die kan innoveren en dienstverlening aanbiedt die past bij de maatschappelijke en technische ontwikkelingen van de tijd. Om te kunnen innoveren moet de overheid gebruik kunnen maken van de innovaties die in de samenleving worden ontwikkeld en ook weten wat er aan innovaties wordt ontwikkeld. Deze innovaties kunnen de dienstverlening verbeteren voor *alle groepen burgers en bedrijven*. In fiche 12 zijn maatregelen opgenomen die de overheid zowel van binnenuit (bedrijfsvoering) als van buiten (initiatieven in de samenleving en het bedrijfsleven) prikkelen om de dienstverlening aan te passen aan de eisen en wensen van deze tijd. Bijvoorbeeld door 'right to challenge' voor overheidsdienstverlening, een meldpunt waar iedereen innovaties en vernieuwende oplossingen voor dienstverlening kan voordragen en het stimuleren van marktconsultatie. Hiermee worden mogelijkheden gecreëerd waarbij de overheid niet alleen afhankelijk is van wat zij zelf ziet in de maatschappij maar ook in staat is om van derden te horen wat allemaal mogelijk is. Ook zijn maatregelen opgenomen als het reserveren van budgetten voor innovaties in de begrotingen of het structureel uitbreiden van het innovatiebudget digitale overheid.

Om bij de tijd te blijven is het belangrijk om de wensen en behoeften van burgers en bedrijven te volgen en hun tevredenheid over de dienstverlening structureel te meten. Meerdere overheidsdienstverleners maken al werk van monitoring, bijvoorbeeld door onderzoek naar hun klanttevredenheid te verrichten en doorlooptijden bij te houden. Maar voor zover overheidsdienstverleners dit nu al doen, valt data vaak slecht onderling te vergelijken en worden uitkomsten onvoldoende goed gepubliceerd of wordt dit zelfs nagelaten. Daarnaast verdienen good-practices een bredere bekendheid, zodat beleidsmakers en (delen van) overheidsdienstverleners kunnen zien wat al effectieve werkwijzen zijn. Zo kunnen

werkzame onderliggende principes beter benut worden. Binnen de Rijksbrede benchmarkgroep worden hierin door de aangesloten overheidsdienstverleners al wel stappen gezet, zij het dat deze stappen vooral vrijblijvend zijn. Daarom zijn maatregelen uitgewerkt om monitoring en benchmarking van overheidsdienst-verleners te versterken (fiche 13).

De overheid speelt een belangrijke rol in het vertrouwen in de samenleving. Dat vertrouwen is niet alleen van belang in sociaal maatschappelijke verbanden maar ook voor het uitvoeren van transacties. Wie iets koopt wil zeker zijn dat hij/zij een product of dienst ontvangt, terwijl diegene die iets verkoopt zeker wil zijn dat er betaald wordt voor het product of de geboden dienst. Dit vertrouwen wordt versterkt door te weten met wie je zaken doet. In de huidige moderne en gedigitaliseerde maatschappij speelt identiteit een belangrijke rol. Een moderne overheid faciliteert dit vertrouwen. In fiche 14 zijn maatregelen uitgewerkt die bijdragen aan een digitale identiteit die burgers in staat stelt om onder eigen regie betrouwbare persoonsgegevens online te kunnen delen. *Behalve dat alle groepen burgers hier baat bij kunnen hebben, is een digitale identiteit ook van waarde voor zowel grote al kleinere bedrijven en wordt dit gezien als een belangrijke factor voor het thema productiviteit.* Daarnaast is een maatregel uitgewerkt ter verbreding van het gebruik van DigiD naar het private domein.

Tabel 6 – Overzicht van budgettaire gevolgen *'de moderne overheid'*

(bedragen x €1 mln.)	***2021***	***2022***	***2023***	***2024***	***2025***	***Struc.***
Fiche 12. Innovatie						
	15	*46*	*50*	*51*	*45*	*39*
Fiche 13. ★★★★☆ Monitoring en benchmarking Dienstverlening						
	28	*23*	*23*	*23*	*23*	*23*
Fiche 14. Digitale identiteit						
	15	*35*	*72*	*82*	*77*	*72*

3.3 Maatregelen voor een betere taakuitvoering van de dienstverlening

3.3.1 Eén gezicht, één aanpak

Voorgaande maatregelen ter verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven gaan uit van het principe dat het voor burgers en bedrijven niet uitmaakt door welke dienstverlener zij geholpen worden, voor hen is het 'de overheid'. Wanneer alle dienstverleners als 'de overheid' naar voren treden en samenwerken dan vraagt dat ook wat van de onderliggende processen en de werkwijze. Om met één gezicht naar voren te treden, hebben we dus ook één gezamenlijke aanpak nodig. Om die gezamenlijke aanpak te bereiken zijn in fiche 15 maatregelen uitgewerkt die bijdragen aan de integrale dienstverlening. Deze maatregelen bestaan onder andere uit het vastleggen én toepassen van gezamenlijke principes voor overheidsdienstverlening en gebruik van data. Om hierop toe te zien is in deze maatregelen een Rijks CDO (chief data officer) voorgesteld. *Hoewel deze maatregelen vooral betrekking hebben op de interne processen van de overheid dragen ze uiteindelijk bij aan een betere integrale dienstverlening waar alle burgers en bedrijven baat bij hebben.*

Voor het gebruik van data en gezamenlijke dienstverlening zijn al veel stappen gezet met de 'generieke digitale infrastructuur' (GDI) en de basisregistraties. Fiche 16 werkt maatregelen uit om het gebruik van deze voorzieningen verder te stimuleren en zo de maatschappelijke baten beter te kunnen benutten. Door het

gebruik van de GDI-voorzieningen verplicht te stellen voor alle overheidsdienstverleners en het direct bevragen bij de bron (basisregistraties) te bevorderen. Op termijn kunnen daardoor ook de decentrale kopieën van de centrale basisregistraties worden uitgefaseerd. In deze maatregelen wordt het gebruik van de GDI en basisregistraties door overheden gestimuleerd door de financiering centraal te regelen, zodat gebruikers niet meer per vraag of raadpleging moeten betalen. Tegelijkertijd moet het mogelijk zijn voor *burgers en bedrijven* om informatie uit de basisregistraties via een dataverbinding onder eigen regie te kunnen verstrekken aan andere partijen. Hier ligt een sterke koppeling met de maatregelen in het fiche over digitale identiteit.

Alle maatregelen rondom dienstverlening vereisen dat de overheidsdienstverleners wendbaar zijn en met de wensen van deze tijd kunnen meebewegen. De werkgroep constateert dat dit in veel gevallen nu niet zo is. Ontwikkelagenda's zitten al vol voor de komende jaren en het wegwerken van technische achterstanden vraagt om grote investeringen. Dit vraagt daarom om realisme in de tijd die nodig is om de stappen in de richting van het geschetste einddoel te zetten. Zeker wanneer uitvoeringsorganisaties ook te maken hebben met beleidswijzigingen die geïmplementeerd dienen te worden.

In fiche 17 zijn maatregelen uitgewerkt waarmee de werkgroep een bijdrage beoogt te leveren aan het oplossen van deze technische achterstanden, zodat de wendbaarheid van dienstverleners toeneemt. Deze technische achterstanden liggen niet alleen op het gebied van ICT maar kunnen ook veroorzaakt worden door interne processen, 'legacy in wetgeving' en de cultuur in een organisatie die vast blijft houden aan het oude. De uitgewerkte maatregelen gaan over het (door)ontwikkelen van systemen volgens nieuwe standaarden. Maar de werkgroep ziet ook dat in sommige gevallen een stapsgewijze kleine aanpak niet voldoende effectief is, omdat deze aanpak blijft voortborduren op het oude. Daarom is in deze maatregelen opgenomen dat daar waar nodig vernieuwing naast de bestaande systemen wordt opgebouwd. Een dergelijke aanpak betekent mogelijk grotere risico's dan een stapsgewijze doorontwikkeling. Maar het blijven doormodderen op het oude levert op langere termijn mogelijk nog grotere risico's op. Om beter op de doorontwikkeling te sturen is een van de voorgestelde maatregelen om de budgetten voor beheer, (door)ontwikkeling en innovatie van elkaar te scheiden. Dit geeft de opdrachtgever en de overheidsdienstverlener meer handvatten om explicietere keuzes te maken en te sturen op deze ontwikkelingen.

Het wegwerken van achterstanden en het wendbaar meebewegen met de maatschappij vereist ook kennis en kunde van de ambtenaren. De werkgroep constateert dat de overheid te veel afhankelijk is van externe partijen en inhuur van externen bij de digitalisering van dienstverlening. Maatregelen om deze kennis en kunde binnen de overheid te versterken zijn uitgewerkt in fiche 18. Om kennis en kunde te versterken is enerzijds uitgewerkt wat de kosten zijn om leerpaden voor ICT'ers en niet-ICT'ers binnen de overheid te ontwikkelen en uit te voeren. Ook zijn de financiële consequenties van het verhogen van de salarisschalen voor ICT'ers in beeld gebracht. Daarnaast is het oprichten van een interbestuurlijke pool voor ICT-specialisten binnen de overheid uitgewerkt.

De maatregelen in deze paragraaf dragen bij aan de samenwerking en samenhang in dienstverlening tussen overheden. Dit moet echter niet doorslaan in stroperige besluitvorming of dienstverlening. De samenwerking moet voor elke overheidsorganisatie ruimte laten om de juiste dingen te doen. Het gaat hier dan ook niet om

het beperken van de bewegingsruimte, maar vooral om de gezamenlijkheid in de dienstverlening centraal te stellen en gezamenlijk daarin op te trekken. Ook waar dit ICT betreft. Nagedacht moet worden op welke wijze deze samenwerking vorm gegeven kan worden. Naast de voorgestelde maatregelen rond de taakuitvoering zijn instrumenten, zoals het toepassen van klantreizen of 'levensgebeurtenissen', een mogelijkheid om dienstverleners bij elkaar te brengen.

Tabel 7 – Overzicht van budgettaire gevolgen *'één gezicht, één aanpak'*

(bedragen x €1 mln.)	***2021***	***2022***	***2023***	***2024***	***2025***	***Struc.***
Fiche 15. Samenhangende overheidsinfrastructuur, introductie CDO						
	7	*-186*	*-188*	*-190*	*-192*	*-194*
Fiche 16. Gebruik van basisregistraties en gemeenschappelijke infrastructuur						
	58	*48*	*-43*	*-54*	*-63*	*-72*
Fiche 17. Oplossen technische achterstand met oog op hedendaagse IT-ontwikkeling						
	1.032	*1.023*	*1.014*	*1.005*	*-4*	*-44*
Fiche 18. Kennis en kunde overheid						
	150	*151*	*152*	*153*	*153*	*153*

3.3.2 *Beperk complexiteit*

Naast het op orde brengen van de systemen en het gebruik daarvan in de taakuitvoering ziet de werkgroep dat de complexiteit van beleid, wet- en regelgeving en daardoor ook van overheidsprocessen steeds verder toeneemt. Die complexiteit heeft invloed op de dienstverlening en maakt het moeilijker om burgers en bedrijven te bedienen. De complexiteit wordt nog versterkt door het versnipperde landschap aan overheidsdienstverleners en samenwerkingsverbanden die in de afgelopen jaren zijn ontstaan. Om de dienstverlening te verbeteren moet de complexiteit worden aangepakt.

In fiche 19 zijn maatregelen uitgewerkt die bijdragen aan de complexiteitsreductie van de dienstverlening. Enerzijds door het inrichten van een interbestuurlijk programma dat de gezamenlijke opgaven in beeld brengt en zo de verkokering terugdringt. Daarnaast zijn maatregelen uitgewerkt die kunnen bijdragen aan het verminderen van de complexiteit van achterliggend beleid en regelgeving.

Een van de maatregelen betreft een horizonbepaling waarin ten minste het beleid en regelgeving voor doelgroepen na een aantal jaar wordt geëvalueerd op doelmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid. Daarbij moet dan ingegaan worden op de vraag of die uitzonderingen waar mogelijk samengevoegd kunnen worden in een generieke bepaling of kunnen worden afgeschaft. Een verder gaande maatregel is de 'resetknop' waarmee al het beleid, wet- en regelgeving wordt 'gereset' op het moment dat het te complex is geworden. Zowel het parlement als het kabinet zou de mogelijkheid moeten hebben om op de 'resetknop' te drukken. Hiermee wordt dan een proces opgestart waarbij het betreffende onderwerp wordt heroverwogen en van een schone lei wordt opgebouwd, met als doel te komen tot een vereenvoudigde aanpak. Na een vastgestelde periode zou dan het oude beleid en bijbehorende wet- en regelgeving worden vervangen door het nieuwe.

Juist om de complexiteit en de uitwerking van beleid en wet- en regelgeving inzichtelijk te krijgen is het van belang om structureel aandacht te geven aan de betrokkenheid van de doelgroepen. Deze doelgroepen kunnen het beste aangeven hoe de stapeling van afzonderlijk beleid en wet- en regelgeving in samenhang door hen wordt ervaren. De werkgroep stelt daarom voor om de aansluiting op het doenvermogen van degenen die geraakt worden door (stapeling van) nieuwe beleid

en regelgeving meer centraal te stellen bij het ontwerp van nieuw beleid en wet- en regelgeving (fiche 3). *Maatregelen die de complexiteit in dienstverlening verminderen dragen bij aan de dienstverlening voor alle groepen burgers en bedrijven.* Wel moet worden opgemerkt dat het reduceren van complexiteit kan leiden tot het afschaffen van uitzonderingsposities van doelgroepen en daarmee mogelijk de rechtspositie van burgers en bedrijven raakt. Ook kan de dienstverlening aan sommige doelgroepen negatief worden beïnvloed. Hier moeten een balans in worden gevonden.

Tabel 8 – Overzicht van budgettaire gevolgen '*beperk complexiteit*'

(bedragen x €1 mln.)	***2021***	***2022***	***2023***	***2024***	***2025***	***Struc.***
Fiche 19. Complexiteitsreductie door samenhang in dienstverlening						
	6	*6*	*6*	*6*	*6*	*-*

3.3.3 *Goedkopere dienstverlening*

De taakopdracht van de werkgroep bevat de opdracht om voorstellen te doen voor maatregelen die een besparing opleveren tot 20 procent van de grondslag. De besparing dient binnen de meerjarenperiode 2021-2025 al gerealiseerd te kunnen worden. Veel voorgestelde maatregelen in dit rapport dragen bij aan een betere dienstverlening voor burgers en bedrijven en hebben op die manier maatschappelijke waarde. Daarnaast hebben verschillende maatregelen de potentie om op langere termijn binnen de overheid tot efficiency te leiden. Veel financiële baten liggen echter buiten de meerjarenperiode. Bijna altijd gaan de kosten ook voor de baten uit en moet er eerst geïnvesteerd worden. Andere maatregelen hebben substantiële maatschappelijke baten die niet kunnen worden geïncasseerd door de overheid.

De werkgroep heeft verkend welke maatregelen al binnen de meerjarenperiode kunnen leiden tot een besparing op de begroting van de Rijksoverheid. De werkgroep benadrukt dat het op deze korte termijn bezuinigen in de meeste gevallen leidt tot verschraling van de dienstverlening. Zulke bezuinigingen dragen doorgaans niet bij aan een betere dienstverlening. Anders zouden ze deel hebben uitgemaakt van een van de andere maatregelen. Om de verschraling te beperken heeft de werkgroep daarom vooral gezocht naar mogelijke besparingen door kwaliteitsnormen aan te passen waar burgers of bedrijven weinig van merken, of zich te richten op de taakuitvoering. Maatregelen hiervoor zijn opgenomen in fiche 20.

Tabel 9 – Overzicht van budgettaire gevolgen '*goedkopere dienstverlening*'

(bedragen x €1 mln.)	***2021***	***2022***	***2023***	***2024***	***2025***	***Struc.***
Fiche 20. Sobere dienstverlening						
	-41	*-462*	*-674*	*-896*	*-1.138*	*-1.180*

Bijlage 1 – Taakopdracht werkgroep

13. Een betere overheid richting burgers en bedrijven

Inleiding
Burgers en bedrijven krijgen met verschillende overheidsdienstverleners te maken. Het doel is om beleidsopties in kaart te brengen die de taakuitvoering en dienstverlening van de overheid aan burgers en bedrijven effectiever en efficiënter maken. Hierbij gaat het zowel om de effectiviteit en efficiëntie van de ingezette instrumenten, als over de werking van de dienstverlening voor burgers. Daarbij is er aandacht voor innovatie en technologische ontwikkelingen, veilige overheidsdienstverlening op maat, geschilbeslechting/dejuridisering en de toegankelijkheid van dienstverlening voor burgers. De afgelopen jaren is ICT ingezet om de overheid te digitaliseren, met name de front office. Door digitalisering en inzet van nieuwe technologieën kan de taakuitvoering en dienstverlening van de overheid beter aansluiten op de behoeften van burgers en bedrijven. Bij de aandacht voor geschilbeslechting/dejuridisering gaat het er ook om dat veel problemen in het juridische domein (met name bij de rechter) alleen of beter kunnen worden opgelost door een goede aansluiting van het juridische domein bij andere domeinen, zoals de zorg of de gemeentelijke dienstverlening. Daarbij kan worden gedacht aan preventief beleid, proactieve dienstverlening en ketensamenwerking. Hierbij is het uitgangspunt de burger die "mee kan doen" in de samenleving, waarbij aandacht is voor verschillen in "doenvermogen" tussen mensen en maatschappelijk onbehagen. De rol van de overheid wordt daarbij niet uit het oog verloren; een formalistische opstelling kan leiden tot (onnodige) procedures met burgers en bedrijven.

Opdracht aan de werkgroep
Het doel is om betere dienstverlening en taakuitvoering van de overheid te realiseren door het benutten van kansen die nieuwe technologieën en het gebruik van data ons bieden met daarnaast oog voor dejuridisering van het contact met de overheid, zodat problemen van burgers en bedrijven sneller en goedkoper worden opgelost. Daartoe wordt de werkgroep gevraagd diverse beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen conform de uitgangspunten zoals vastgelegd in de Kamerbrief 'reactie motie Sneller c.s. d.d. 19 december 2018' van 3 april 2019. Op basis van de probleemanalyse worden scenario's opgeleverd met oplossingen voor problemen in de taakuitvoering/dienstverlening van de overheid, i.h.b. uitvoeringsorganisaties. Daarnaast neemt de werkgroep waar relevant de dwarsdoorsnijdende thema's zoals genoemd in de Kamerbrief mee in de analyse en varianten.

Hoofdvragen
- Hoe optimaliseert de overheid de balans tussen digitale taakuitvoering en dienstverlening en de niet-digitale dienstverlening?
- Hoe benut de overheid de kansen van nieuwe technologieën (o.a. digitalisering) voor efficiency en effectiviteit in de taakuitvoering en dienstverlening van de overheid? Hierbij rekening houdend met succesvolle implementatie en het voldoen aan de grondrechten/algemene beginselen van goed bestuur.
- Hoe benut de overheid data voor een effectievere en efficiëntere taakuitvoering en dienstverlening? Hierbij voortbouwend op programma regie op gegevens en rekening houdend met wet- en regelgeving bijvoorbeeld omtrent privacy.

• Wat zijn per publieke taak de kosten en baten van de verschillende opties? Tot welke investeringsopties (incl. besparingen) leidt dit?
• Welke aanpassingen in het juridisch instrumentarium zijn noodzakelijk om bij te dragen aan een doeltreffend en doelmatige dienstverlening? Waar kan de doeltreffendheid en doelmatigheid verbeterd worden door middel van dejuridiseren?
• Hoe kan de samenwerking van het juridisch domein met andere domeinen, bijvoorbeeld de zorg en de gemeentelijke dienstverlening, worden verbeterd om problemen van mensen effectiever op te lossen?
• Binnen de trajecten werk in uitvoering en digitale inclusie worden de volgende vragen onderzocht, dit traject zal voortbouwen op deze uitkomsten en met name doorrekenen hoe deze scenario's kunnen worden uitgewerkt:
o Hoe de dienstverlening aan kan sluiten bij het doenvermogen van burgers en bedrijven?
o Hoe gaan we om met doelgroepen voor wie digitale dienstverlening alleen ontoereikend is? Valt hier synergie te vinden voor uitvoeringsorganisaties met overlappende doelgroepen?

Afbakening en reikwijdte
Dit onderzoek richt zich op de dienstverlening aan de burger. Er is samenhang met de taakopdracht "Werk aan Uitvoering". De uitkomsten kunnen worden benut voor dit onderzoek en te ontwikkelen beleidsopties. Daarnaast is er samenhang met programma regie op gegevens en digitale inclusie.

ZBO en Agentschappen
13 mld.
Bron: Agentschappen in Beeld en ZBO's in beeld over 2018.

Organisatie
Samenstelling werkgroep: BZK, SZW, JenV, EZK, AZ, FIN.
VWS is agendalid.

Bijlage 2 – Grondslag heroverweging

De werkgroep heeft de grondslag voor de taakopdracht afgebakend op de uitvoeringsorganisaties waar het meest sprake is van directe dienstverlening aan burgers en of bedrijven. Hiervan zijn de totale apparaatsuitgaven van deze organisaties als grondslag gebruikt. Deze grondslag komt uit op: 7,6 mld. Dit betekent een verdere afbakening van de grondslag van 13 mld. Voor alle agentschappen en ZBO's.

Voor de grondslag is uitgegaan van de volgende gegevens:

BMH 13	Departement	Aantal vaste medewerkers	Baten		Lasten				Saldo van baten en lasten
			Omzet (totaal)	Baten (totaal)	Personele kosten	Materiele kosten	Apparaats-uitgaven	Lasten (totaal)	
		FTE x 1	*x € 1000*	*x € 1000*	*x € 1000*	*x € 1000*	*x € 1000*	*x € 1000*	*x € 1000*
Manifestgroep									
Belastingdienst	FIN	27.897	€ -	€ -	€ 2.302.651	€ 336.842	€ 2.965.330	€ -	€ -
CAK	VWS	817	€ 120.001	€ 120.055	€ 81.162	€ 29.999	€ 111.161	€ 117.465	€ 2.590
CBR	IenW	1.098	€ 148.341	€ 148.341	€ 113.449	€ 32.564	€ 146.013	€ 151.101	€ -2.760
CBS	EZK	1.776	€ 179.840	€ 187.889	€ 153.216	€ 31.055	€ 184.271	€ 191.938	€ -4.049
CIZ	VWS	549	€ 65.700	€ 65.700	€ 51.436	€ 12.564	€ 64.000	€ 67.140	€ -1.440
CJIB	JenV	1.159	€ 140.288	€ 140.287	€ 92.885	€ 32.116	€ 125.001	€ 140.287	€ -
Dienst Justis	JenV	284	€ 41.250	€ 41.250	€ 23.115	€ 18.134	€ 41.249	€ 41.250	€ -
DUO	OCW	2.200	€ 281.363	€ 281.363	€ 184.563	€ 87.000	€ 271.563	€ 281.263	€ -
IND	JenV	3.050	€ 370.508	€ 370.508	€ 246.500	€ 55.863	€ 302.363	€ 370.508	€ -
Kadaster	BZK	1.680	€ 264.600	€ 264.600	€ 126.600	€ 146.700	€ 273.300	€ 283.000	€ -18.400
KvK	EZK	1.186	€ 195.507	€ 210.515	€ 172.017	€ 40.585	€ 212.602	€ 218.074	€ -7.559
RDW	IenW	1.491	€ 227.624	€ 227.685	€ 124.896	€ 76.097	€ 200.993	€ 218.659	€ 9.026
RVO	EZK	3.170	€ 514.005	€ 514.005	€ 296.800	€ 205.801	€ 502.601	€ 514.005	€ -
SVB	SZW	2.767	€ 42.823.800	€ 42.858.500	€ 252.900	€ 66.900	€ 319.800	€ 43.029.600	€ -171.100
UWV	SZW	15.430	€ 29.959.000	€ 29.959.000	€ 1.345.000	€ 381.000	€ 1.726.000	€ 25.003.000	€ 4.956.000
RvdK	JenV	1.982	€ 186.208	€ 186.208	€ 139.271	€ 37.152	€ 176.423	€ 176.423	€ 9.785
Totalen		**175.858**	**€ 75.518.035**	**€ 75.575.906**	**€ 5.706.461**	**€ 1.590.372**	**€ 7.622.670**	**€ 70.803.713**	**€ 4.772.093**

(bronnen: (1) MinFin, dataset ZBO's in beeld, via http://opendata.rijksbegroting.nl/#dataset_9 en (2) Begroting 2019)

Bijlage 3 - Verwijzingen

ABD TopConsult. (2020). *Werken aan uitvoering Fase 1: probleemanalyse "Ja, mi(t)s...".* Den Haag: ABD TopConsult.

Akkermans, M. (2016). *ICT-vaardigheden van Nederlanders.* Den Haag: CBS.

Algemene Rekenkamer. (2013). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer. (2019). *Grip op gegevens: het stelsel.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Autoriteit Persoonsgegevens. (2019). *Focus AP 2020-2023.* Den Haag: Autoriteit Persoonsgegevens.

Autoriteit Persoonsgegevens. (2019). *Nederland maakt zich zorgen over privacy - flitspeiling privacyrechten.* Den Haag: Autoriteit Persoonsgegevens.

Berenschot. (2011). *Burgers beter bediend? Eindrapportage beleidsdoorlichting artikel 33 .* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijleveld-Schouten, A. (2008). *visie Betere Dienstverlening Overheid.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Brenninkmeijer, a. (2013). *Mijn onbegrijpelijke overheid, Ombudslezing 31 mei 2013.* Den Haag: De Nationale Ombudsman.

CBS. (2017). *Monitor kwaliteit stelsel van basisregistraties - Tweemeting van de kwaliteit van basisregistraties in samenhang 2017.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Commissie BRP. (2018). *Niet te stoppen: Onderzoeksrapport over de aansturing en besluitvorming omtrent de operatie Basisregistratie Personen (BRP).* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Commissie Elias. (2014). *Eindrapport 'Grip op ICT' .* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Cyber Security Raad. (2019). *Naar een veilig eID-stelsel - Advies inzake een veilig, universeel en open digitaal eID-stelsel voor een open, veilige en welvarende samenleving.* Den Haag: Cyber Security Raad.

de Waard, B., & al, e. (2011). *Ervaringen met bezwaar.* Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Donner, J., den Ouden, W., Klijnsma, J., Akdemir, G., & Gosen, C. (2019). *omzien in verwondering.* Den Haag: Adviescommissie uitvoering toeslagen.

Euler Hermes Economic Research. (2019). 2019 enabling digitalization index - beyond potential. *The View*.

GBBO. (2015). *Betere én goedkopere dienstverlening op basis van het gebruikersperspectief .* Utrecht: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Giskes, F., & van der Werf, C. (2020). *toeslagen: lessen uit 15 jaar onderzoek Algemene Rekenkamer.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Hoff, S., van Hulst, B., Wildeboer Schut, J., & Goderis, B. (2019). *Armoede in Kaart 2019.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Kaal, M., Bemer, E., & Heldoorn, R. (2018). *Ervaringen, wensen en behoeften met betrekking tot de informatievoorziening en dienstverlening van de overheid aan Nederlanders in het buitenland, ten behoeve van het project 24/7 Loket Buitenland.* Den Haag: Kantar Public en Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Kaal, M., Plantinga, S., & ter Berg, J. (2019). *Relatie burger overheid 2030.* Amsterdam: Kantar, De Nationale Ombudsman.

Kamer van Koophandel. (2019). *data over de bedrijvendynamiek - jaaroverzicht 2018.* Utrecht: KvK.

Kanne, P., & van den Berg, J. (2013). *Kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2013.* Amsterdam: TNS Nipo / De Nationale Ombudsman.

Kanne, P., de Haan, B., & Holzman, M. (2015). *De kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2014.* Hoorn: I&O Research / ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Economische Zaken.

Kanne, P., Holzman, M., & van der Hoeve, R. (2016). *Kwaliteit overheidsdienstverlening 2015.* Amsterdam: I&O Research, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ministerie van Economische Zaken.

Kanne, P., Klasema, W., & Bijlstra, H. (2009). *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening 1 meting.* Amsterdam: TNS NIPO / Burgerlink (ICTU).

Kerstens, R., Junk, H., & Bekenkamp, J. (2019). *Regels en Ruimte - Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte.* Den Haag: ABDTOPconsult.

Knops, R. (2019). beantwoording Kamervragen over het niet meer kosteloos doen van loonaangifte door de invoering van eHerkenning. *TK2019/20 AH1134*.

Knops, R. (2019). Kabinetsreactie advies Raad van State en IBO Koninkrijksrelaties. *TK2019/20 35300-IV-11*.

Knops, R. (2019). Kamerbrief over meldpunt basisregistraties. *TK2019/20 32761 nr.153*.

Kool, L., Timmer, J., Royakkers, L., & van Est, R. (2017). *Opwaarderen - Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving.* Den Haag: Rathenau Instituut .

Maas, F., Prins, S., Spanninga, H., Sprenger, J., & de Voogd, M. (2012). *Burgerlijke stand en GBA: Verkennend onderzoek naar scenario's voor integratie of concordantie van de burgerlijke stand en de GBA.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Marktvinders, S. (2019). *Klantreis MKB & Research Panel.*

Marseille, B., & van der Velden, L. (2014). *Vertrouwen verdient, verdiend vertrouwen: Visies op geschilbeslechting door de overheid.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Mein, A., & Marseille, A. (2019). Responsieve bezwaarbehandeling in theorie en praktijk. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 2019*(8), 365-371.

Ministerie van Financiën. (2019). *IBO toeslagen Deelonderzoek 1 - Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel.* Den Haag: Ministerie van Financiën.

Nationale Ombudsman. (2019, oktober 31). *De overheid verdwijnt voor burgers steeds meer uit het zicht. Maar blijft verantwoordelijk.* Opgehaald van https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2019/nationale-ombudsman-de-overheid-verdwijnt-voor-burgers-steeds-meer-uit-het-zicht-maar

Nationale Ombudsman. (2019). *Houd het simpel: Een onderzoek naar de gebruiksvriendelijkheid van digitale formulieren van de overheid.* Den Haag: De Nationale Ombudsman.

Nationale Ombudsman. (2019). *Iedereen moet kunnen meedoen; jaarverslag 2018.* Den Haag: De Nationale Ombudsman.

Nationale Ombudsman. (2019). *Invorderen vanuit het burgerperspectief: Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid.* Den Haag: De Nationale Ombudsman.

Nationale Ombudsman. (2019). *Zorg voor goede telefonische toegankelijkheid.* Den Haag: De Nationale Ombudsman.

Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid. (2019). *NL DIGIbeter 2019.* digitaleoverheid.nl/NLDIGIbeter2019: Rijksoverheid.

Pels Rijcken. (2019). *Advies over gebruik juridische ruimte die de Algemene wet bestuursrecht biedt!* Den Haag: Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.

Pieterson, W. (2019). *Oordeel Burgers en Bedrijven over Overheidsdienstverlening.* Den Haag: Pieterson, Ltd. / Center for eGovernment Studies. I.s.m. Kantar Public, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Planbureau, S. e. (2018). *Publiek voorzien! Ontwikkeling in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Raad van State. (2018). *Advies Raad van State op ontwerp Miljoenennota 2019.* Den Haag: Raad van State.

Raad van State. (2018). *Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen.* Den Haag: Raad van State.

ROB. (2014). *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger.* Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Samen Organiseren, werkgroep Digitale Identiteit. (2018). *Positionpaper digitale identiteit.* Den Haag: VNG.

SAMR. (2017). *Communicatieonderzoek elektronische identificatie (eID).* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Schnetz, M., Veldwijk, R., & Widlak, A. (2019). *Eindrapport Onderzoek Regeldruk BRP.* Ockham Groep/Kafkabrigade.

Schothorst, Y. (2019). *Dienstverlening van de overheid.* Amsterdam: Kantar, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Spanninga, H., Sprenger, J., & Schoneveld, D. (2015). *De dienstverlenende en innovatieve overheid - beleidsdoorlichting artikel 6.1 – 6.3.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Steenvoorden, E. (2016). *Societal pessimism: A study of its conceptualization, causes, correlates and.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid. (2017). *Maak Waar!* Den Haag: Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid.

SyRI-wetgeving in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens, C-09-550982-HA ZA 18-388 (Rechtbank Den Haag februari 5, 2020). doi:ECLI:NL:RBDHA:2020:865

van der Velden, L., & van den Bos, K. (2013). *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & & ervaren procedurele rechtvaardigheid.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

van der Velden, L., Koetsenruijter, C., & Euwema, M. (2010). *Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen, Prettig contact met de overheid 2.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

van Twuijver, M. (2019). *Inzichten uit onderzoek: Wanneer willen mensen persoonlijk contact met de overheid?* Den Haag: Programma Mens Centraal.

Veldheer, V., Jonker, J., Noije, L., & Vrooman, C. (2012). *Een beroep op de burger - Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Verhue, D., & Nieuwenhuizen, L. (2019). *Wensen en waardering van overheidsdienstverlening.* Den Haag: Kantar, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

White, O., Madgavkar, A., Manyika, J., Mahajan, D., Bughin, J., McCarthy, M., & Sperling, O. (2019). *Digital identification - A key to inclusive growth.* McKinsey & Company.

Willink, T. (2017). *Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink - Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: hoe geloofwaardig is de Overheid?* Den Haag: Tjeenk Willink.

World Economic Forum. (2020). *Reimagining Digital Identity: A Strategic Imperative.* Cologny/Geneva, Switzerland: World Economic Forum.

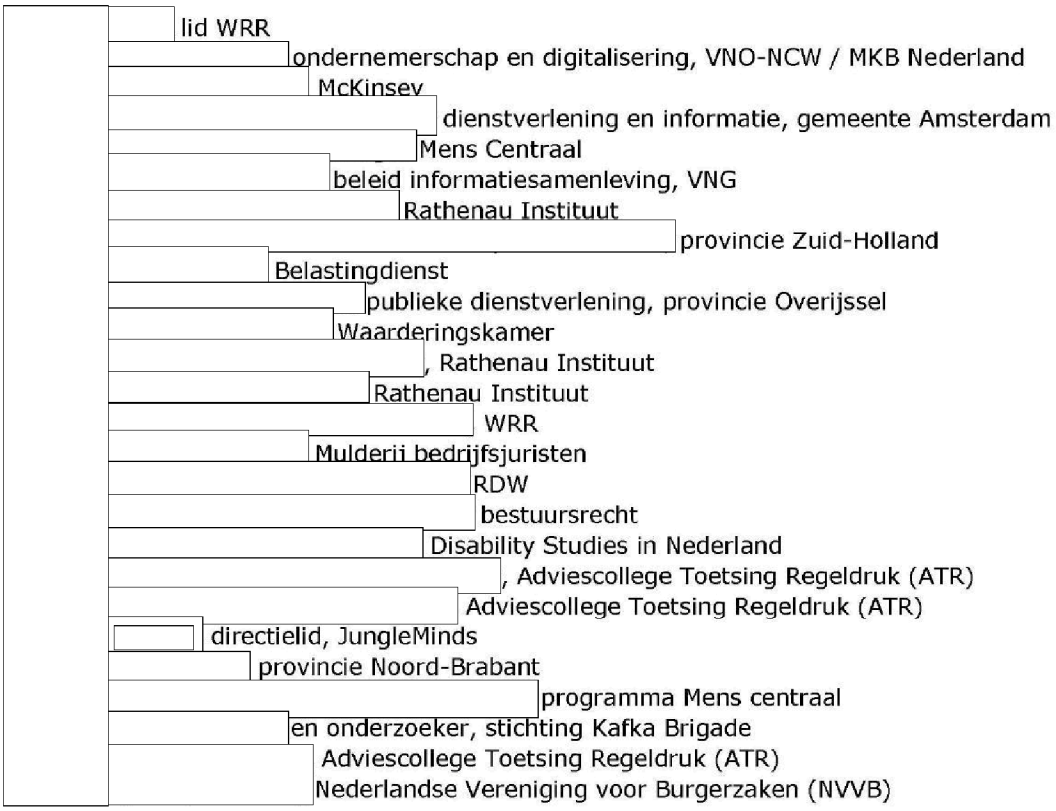
WRR. (2011). *iOverheid.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR. (2017). *Weten is nog geen doen - een realistisch perspectief op redzaamheid.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Zarbanoui, P., Braam, S., & Eikenboom, M. (2015). *Meting aanbod digitale dienstverlening 2015.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - ICT Uitvoeringsorganisatie.

Bijlage 4 – Geraadpleegde experts en werkbezoeken

Geraadpleegde experts



Werkbezoeken en geraadpleegde gremia

CBS
SVB
UWV
Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO)

Hoge Colleges van Staat waarmee op ambtelijk niveau contact is geweest

Nationale Ombudsman
Algemene Rekenkamer

Bijlage 5 – Samenstelling werkgroep

Voorzitter

[redacted]

Werkgroepleden

[redacted]

Ministerie van Algemene Zaken
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Ministerie van Financiën
Ministerie van Financiën
Ministerie van Financiën
Ministerie van Financiën
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Secretariaat

[redacted]

Bijlage 6 – Financiële gevolgen maatregelen

Maatregelen voor een betere dienstverlening voor burgers en bedrijven

bedragen x 1.000.000		budgettaire gevolgen					
		2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Fiche 1	Rijksbrede visie op dienstverlening						
	maatregelen						
	Visie op integrale dienstverlening	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
	totaal	*€ -*	*€ -*	*€ -*	*€ -*	*€ -*	*€ -*
Fiche 2	Inclusieve Dienstverlening						
	maatregelen						
	Prettig contact met de overheid	€ 1	€ -16	€ -16	€ -16	€ -16	€ -16
	Direct duidelijk	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2
	Digi toegankelijk	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2
	Gebruiker Centraal	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2
	totaal	*€ 6*	*€ -11*	*€ -11*	*€ -11*	*€ -11*	*€ -11*
Fiche 3	Versterking Doenvermogen						
	maatregelen						
	Klantreizen	€ 13	€ 13	€ 13	€ 13	€ 13	€ 13
	Doenvermogen in beleidsvorming	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
	Capaciteit ex-ante beleidstoets doenvermogen [interdepartementaal programma]	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2
	Capaciteit ex-post beleidstoets doenvermogen [onafhankelijk instituut]	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2
	Stapelingstoets	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1
	totaal	*€ 17*	*€ 17*	*€ 17*	*€ 17*	*€ 17*	*€ 17*
Fiche 4	Proactieve dienstverlening						
	maatregelen						
	Automatisch verstrekken diensten	€ -0	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1
	Inzicht bieden in andere relevante dienstverlening	€ 3	€ 3	€ 3	€ 1	€ 1	€ 1
	totaal	*€ 3*	*€ 2*	*€ 2*	*€ 0*	*€ 0*	*€ 0*
Fiche 5	Beslis- en reactietermijnen						
	maatregelen						
	Aanpassing beslistermijnen beschikkingen	€ 32	€ 24	€ 16	€ 8	€ -	€ -
	Wettelijke kader voor redelijke reactietermijnen voor burgers en bedrijven	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
	totaal	*€ 32*	*€ 24*	*€ 16*	*€ 8*	*€ -*	*€ -*

bedragen x € 1.000.000		budgettaire gevolgen 2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Fiche 6	Digitale loketfunctie						
	maatregelen						
	Verwijsindex	€ 8	€ 8	€ 8	€ -	€ -	€ -
	Alle diensten in één loket	€ 53	€ 53	€ 53	€ -	€ -	€ -
	Websites rationaliseren en samenvoegen tot minimaal aantal	€ 8	€ -12	€ -32	€ -59	€ -79	€ -79
	totaal	*€ 69*	*€ 50*	*€ 30*	*€ -59*	*€ -79*	*€ -79*
Fiche 7	Digitale communicatie						
	maatregelen						
	Tweezijdige communicatie	€ 6	€ -20	€ -30	€ -40	€ -50	€ -50
	Overheids-communicatiekanalen verbreden naar alle publieke diensten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
	Mijn communicatie-dossier	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
	Verlagen servicelevels	€ -13	€ -13	€ -3	€ -3	€ -3	€ -3
	totaal	*€ -7*	*€ -33*	*€ -33*	*€ -43*	*€ -53*	*€ -53*
Fiche 8	Fysieke loketfunctie						
	maatregelen						
	Herschikken huidige loketfuncties	€ 3	€ 1	€ -1	€ -5	€ -5	€ -5
	Herintroduceren fysieke loketten per dienstverlener;	€ 314	€ 298	€ 298	€ 298	€ 298	€ 298
	Eén overheidsorganisatie voor alle front-office contact	€ 55	€ -7	€ -17	€ -27	€ -37	€ -47
	totaal	*€ 371*	*€ 291*	*€ 279*	*€ 265*	*€ 255*	*€ 245*
Fiche 9	Verdergaande clustering Rijksincasso-taken CJIB						
	maatregelen						
	Overhevelen Incasso's	€ -	€ -	€ -3	€ -6	€ -10	€ -10
	totaal	*€ -*	*€ -*	*€ -3*	*€ -6*	*€ -10*	*€ -10*
Fiche 10	Samenbrengen Burgerlijke Stand en Basisregistratie personen						
	maatregelen						
	Project samenvoeging burgerlijke stand en BR	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1	€ -
	Digitalisering burgerlijke stand (als meerkosten bij doorontwikkeling BRP)	€ -	€ 1	€ 5	€ 5	€ 5	€ 2
	totaal	*€ 1*	*€ 2*	*€ 6*	*€ 6*	*€ 6*	*€ 2*
Fiche 11	Maatwerk in dienstverlening						
	maatregelen						
	Triagetool voor maatwerk	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1
	Maatwerkplaatsen	€ 3	€ 3	€ 3	€ 3	€ 3	€ 3
	Stimuleren mediation	€ 10	€ 10	€ 10	€ 10	€ 10	€ 10
	totaal	*€ 14*	*€ 14*	*€ 14*	*€ 14*	*€ 14*	*€ 14*

bedragen x € 1.000.000		budgettaire gevolgen 2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Fiche 12	Innovatie						
	maatregelen						
	Right to Challenge	€ 4	€ 19	€ 13	€ 6	€ -2	€ -6
	Inkoopbudget voor innovatieve oplossingen	€ 2	€ 5	€ 5	€ 5	€ 5	€ 5
	Dialoog met de markt	€ 1	€ 2	€ 4	€ 5	€ 5	€ 5
	Innovatiebudget digitale overheid	€ 7	€ 18	€ 24	€ 30	€ 30	€ 30
	Meldpunt oplossingen dienstverlening	€ 1	€ 2	€ 4	€ 5	€ 5	€ 5
	totaal	*€ 15*	*€ 46*	*€ 50*	*€ 51*	*€ 45*	*€ 39*
Fiche 13	★★★★☆ Monitoring en benchmarking dienstverlening						
	maatregelen						
	Het creëren van centraal en uniform inzicht	€ 1	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
	Triggeren unieke beoordelingslink na elke interactie bij alle bestuursorganen (ontwikkeling)	€ 4	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
	Open data portaal prestaties dienstverlening (ontwikkeling, beheer en exploitatie)	€ 1	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
	Verzamelen en aanleveren prestaties dienstverlening per dienstverlener	€ 22	€ 22	€ 22	€ 22	€ 22	€ 22
	totaal	*€ 28*	*€ 23*	*€ 23*	*€ 23*	*€ 23*	*€ 23*
Fiche 14	Digitale identiteit						
	maatregelen						
	Onderzoek, ontwikkeling en implementatie	€ 10	€ 20	€ 20	€ 15	€ 10	€ 5
	Beheer en uitgifte van een digitale bron identiteit	€ -	€ 10	€ 20	€ 35	€ 35	€ 35
	Beheer en uitgifte van publiek middel	€ -	€ -	€ 32	€ 32	€ 32	€ 32
	Verbreden DigiD naar private sector	€ 5	€ 5	€ -	€ -	€ -	€ -
	totaal	*€ 15*	*€ 35*	*€ 72*	*€ 82*	*€ 77*	*€ 72*
Fiche 15	Samenhangende overheidsinfrastructuur, introductie CDO						
	maatregelen						
	Werken onder een overkoepelende IT- en data-architectuur	€ 2	€ 1	€ -1	€ -2	€ -3	€ -4
	Definities van sector overstijgende begrippen worden eenduidig vastgelegd	€ 1	€ -0	€ -1	€ -2	€ -3	€ -3
	Chief Data Officer	€ 5	€ -186	€ -186	€ -186	€ -186	€ -186
	totaal	*€ 7*	*€ -186*	*€ -188*	*€ -190*	*€ -192*	*€ -194*

bedragen x € 1.000.000		budgettaire gevolgen 2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Fiche 16	Gebruik van basisregistraties en gemeenschappelijke infrastructuur						
	maatregelen						
	Verplicht gebruik van informatie	€ 40	€ 32	€ -17	€ -25	€ -32	€ -38
	Uitfaseren kopie-administraties	€ 40	€ 40	€ -	€ -	€ -	€ -
	Regie op gegevens	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
	Begrotingsfinanciering GDI	€ -22	€ -24	€ -27	€ -29	€ -32	€ -34
	totaal	*€ 58*	*€ 48*	*€ -43*	*€ -54*	*€ -63*	*€ -72*
Fiche 17	Oplossen technische achterstand met oog op hedendaagse IT-ontwikkeling						
	maatregelen						
	Nieuwe functionaliteit enkel via micro-services	€ 32	€ 28	€ 23	€ 19	€ 14	€ -22
	Afsplitsing vernieuwings-activiteiten	€ -	€ -4	€ -9	€ -13	€ -18	€ -22
	Stoppen uitbreiden 'verouderde' systemen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
	Aanpakken technische schuld	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ -	€ -
	totaal	*€ 1.032*	*€ 1.023*	*€ 1.014*	*€ 1.005*	*€ -4*	*€ -44*
Fiche 18	Kennis en kunde overheid						
	maatregelen						
	Opzetten en uitvoeren leerpaden voor ICT'ers en niet-ICT'ers	€ 4	€ 5	€ 5	€ 5	€ 5	€ 5
	Doorlopen van leerpaden	€ 133	€ 133	€ 133	€ 133	€ 133	€ 133
	Potentieel hogere loonkosten door verruiming arbeids-voorwaardenpakket en toename ICT'ers.	€ 12	€ 13	€ 14	€ 15	€ 15	€ 15
	Kosten opzetten interbestuurlijke pool met ICT'ers	€ 1	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
	totaal	*€ 150*	*€ 151*	*€ 152*	*€ 153*	*€ 153*	*€ 153*
Fiche 19	Complexiteitsreductie door samenhang in dienstverlening						
	maatregelen						
	Aanpak interbestuurlijke complexiteit	€ 5	€ 5	€ 5	€ 5	€ 5	€ -
	Inzicht in complexiteit	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1	€ -
	Evaluatie doelgroepbepalingen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
	totaal	*€ 6*	*€ 6*	*€ 6*	*€ 6*	*€ 6*	*€ -*

bedragen x € 1.000.000		budgettaire gevolgen 2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Fiche 20	Sobere dienstverlening						
	maatregelen						
	Beprijzen gebruik Digid	€ -	€ -280	€ -280	€ -280	€ -280	€ -280
	Consolideren helpdesks uitvoering /offshoring	€ -	€ -23	€ -45	€ -68	€ -90	€ -113
	Bevriezen loon personele kosten	€ -	€ -133	€ -266	€ -399	€ -532	€ -532
	Samenvoegen bedrijfsvoering alle kleine uitvoeringsorganisaties	€ -	€ 30	€ 20	€ 10	€ -10	€ -30
	Doelmatigheid door monitoring en statusinformatie	€ -	€ -10	€ -50	€ -100	€ -160	€ -160
	Stop de brief	€ -41	€ -41	€ -41	€ -41	€ -41	€ -41
	Participatie-dienstverlening	€ -	€ -6	€ -12	€ -19	€ -25	€ -25
	totaal	*€ -41*	*€ -462*	*€ -674*	*€ -896*	*€ -1.138*	*€ -1.180*

Bijlage 7 – Fiches maatregelen

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 1. Rijksbrede visie op dienstverlening

Omschrijving

Overheidsdienstverlening wordt in samenhang aangeboden. De ontwikkelingen in de Rijksbrede overheidsdienstverlening worden gericht op dezelfde, samenhangende doelen. Hiervoor wordt een Rijksbrede visie op dienstverlening ontwikkeld. Zodat de dienstverlening aan burgers en bedrijven in samenhang wordt aangeboden. Alle overheden die dienstverlening aanbieden in het kader van een rijkstaak zijn hierbij betrokken. Deze visie een vertrekpunt is voor het nemen van verdere maatregelen.

Deze maatregel is relevant omdat de overheidsdienstverlening nu onvoldoende in samenhang wordt ontwikkeld. Veel maatregelen worden niet vanuit een gezamenlijk vertrekpunt genomen, terwijl zo een gezamenlijk vertrekpunt wel noodzakelijk is. Met voorliggende maatregelen is dit het moment om gezamenlijk die stip aan de horizon te zetten.

- De behoefte van burger en bedrijf staat centraal, dienstverleners passen zich hierop aan.
- Dienstverlening is doenbaar. Burgers en bedrijven worden in staat gesteld om zoveel mogelijk aanspraak te maken om hun rechten en plichten na te leven. Waar nodig helpt de overheid, of kunnen gemachtigden worden ingeschakeld.
- Voor burger en bedrijf is het altijd duidelijk wie het aanspreekpunt is. De overheid treedt op als één geheel: er is geen verkeerd loket.
- Maatwerk is mogelijk, ook voorafgaand aan een besluit. Burgers zijn niet bij voorbaat al aangewezen op bezwaar en beroep om hun recht te halen.
- De overheid is proactief en signaleert waar actie door burger of bedrijf nodig is, wijst burger of bedrijf daarop, of handelt zelf.
- Kansen uit de techniek worden benut om dienstverlening te bieden die past bij de wensen van burger en bedrijf.
- Beschikbare data en gegevens worden zo gebruikt dat een integrale dienstverlening mogelijk is.
- De overheid borgt de privacy en grondrechten van burgers, zowel binnen de eigen systemen en processen als in de samenleving.

Effecten

+ Door een gezamenlijke aanpak wordt de dienstverlening meer uniform en is de dienstverlening ook beter in samenhang aan te bieden.
+ Bij een uniforme aanpak kan de overheid steeds beter als 'een overheid' optreden en kan dienstverlening in samenhang onder levensgebeurtenissen als één samenhangend geheel worden aangeboden.
- Bij een te rigide uitvoering is er een risico op een 'eenheidsworst' waarbij ruimte voor maatwerk verloren raakt.
- Een visie is een papieren document: Met een visie alleen kom je er niet. De visie moet vertaald worden in een samenhangende missie en doelen. De dienstverlening die nog niet wordt uitgevoerd in de geest van deze visie moet binnen een afgesproken tijdspad stapsgewijs worden aangepast.

Uitvoering

- Het Overheidsbrede Beleidsoverleg Digitale Overheid wordt gevraagd in samenwerking met de Manifestgroep een visie op te stellen die toepasbaar moet zijn voor de gehele Rijksoverheid.
- Opvolgend aan de visie worden afspraken gemaakt over hoe de dienstverlening samen te brengen onder deze visie.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

Het opstellen van een Rijksbrede visie heeft zelf geen budgettaire gevolgen. De visie is vooral richtinggevend voor de maatregelen en architectuurbeslissingen die genomen worden binnen de dienstverlening zelf. De budgettaire gevolgen zijn gekoppeld aan die betreffende maatregelen die in de afzonderlijke fiches worden weergeven.

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 2. Inclusieve dienstverlening

Omschrijving

Iedereen moet gebruik kunnen maken van de onlinedienstverlening van de overheid. Dit uitgangspunt betekent dat ook personen met weinig digitale vaardigheden, beperkte taalvaardigheden of met een beperking er zonder hulp van derden mee overweg moeten kunnen. Deze opgave stelt specifieke eisen aan de begrijpelijkheid, de toegankelijkheid en de gebruikersgerichtheid ('user centricity'), van de dienstverlening van *alle* overheidsinstanties en aan passend contact bij procedures, waarbij, conform de Algemene wet bestuursrecht, belangen vooraf worden afgewogen en relevante informatie vooraf wordt verzameld. Eisen waaraan doorgaans nog niet wordt voldaan. Instrumenten om de dienstverlening te verbeteren en meer inclusief te maken zijn noodzakelijk en zijn nu nog niet structureel ingebed in de begroting.

Effecten

+ De maatregelen dragen eraan bij dat de overheidsdienstverlening eenvoudiger te gebruiken wordt voor burgers en bedrijven. De negatieve maatschappelijke effecten dat burgers of bedrijven vastlopen worden verminderd.
+ Uit ervaring – ook buiten het overheidsdomein – blijkt dat de vereenvoudiging van dienstverleningsprocessen leidt tot minder complicaties voor mensen en organisaties en daarmee een daling van transactiekosten. En door dienstverlening beter aan te sluiten op de belevingswereld van burgers en bedrijven neemt de kans op bezwaar en beroep af en groeit het vertrouwen in de overheid.
+ De toepassing van uitgangspunten van PCMO in de dienstverlening leidt in potentie tot een besparing van 27% in de kosten van bezwaar en beroepsprocedures. Uitgaand dat uitgangspunten al deels geïntegreerd zijn betekent intensivering van de PCMO aanpak binnen de grondslag een besparing van ca. 14 mln. euro per jaar bij de dienstverleners.
- Inclusieve dienstverlening wordt wel in politiek-bestuurlijke omgevingen omarmd, maar werkt onvoldoende door in de cultuur van management en/of werkvloer van overheidsinstanties.

Uitvoering

- De dienstverlening voor burgers en bedrijven wordt beter 'doenbaar' gemaakt (door het kennis- en informatiecentrum PCMO en de campagne Direct Duidelijk). Waar dit behulpzaam is wordt wetgeving aangevuld om dit te bevorderen.
- Het kennis-en informatiecentrum biedt ondersteuning bij de implementatie door overheden van de wettelijke verplichting[99] om websites en apps toegankelijker te maken (door Digitoegankelijk).
- Overheden helpen betere dienstverlening te ontwikkelen door de behoeften van de gebruikers van die dienstverlening als uitgangspunt te nemen (door Gebruiker Centraal).
- Processen, websites en communicatiemiddelen worden aangepast.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Prettig contact met de overheid	1	-16	-16	-16	-16	-16
Direct duidelijk	2	2	2	2	2	2
Digitoegankelijk	2	2	2	2	2	2
Gebruiker Centraal	2	2	2	2	2	2

[99] (Tijdelijk) besluit digitale toegankelijkheid overheid, op basis van Europese richtlijn 2016/2102

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 3. Versterking doenvermogen

Omschrijving

Doenvermogen en gebruikerservaringen worden, meer dan nu, een wezenlijk onderdeel van de beleidscyclus (beleidsvorming, -uitvoering en -evaluatie). Voorstellen van beleid en regelgeving worden expliciet getoetst op doenvermogen om een effectieve prikkel te creëren. Daardoor zullen beleidsmakers en wetgevers doenvermogen expliciet overwegen in beleid en daarbij meer dan voorheen gebruikmaken van gedragsinzichten, als zij dit niet van nature doen. De praktijk leert dat bij voorgenomen regelgeving geregeld naar doenvermogen wordt verwezen, maar een echte integrale analyse (via bijv. een klantreis met juiste respondenten) komt nog maar zeer zelden voor.

Afbakening: het betreft wet- en regelgeving en beleidsvoorstellen die direct raken aan individuele burgers of bedrijven. Vaak is bij de uitvoering van beleid of regelgeving een dienst of uitvoeringsorganisatie betrokken.

Maatregelen ex-ante beleidscyclus

1. Doenvermogen wordt onderdeel van de beleidsafwegingen.
    - Goede voorbeelden zijn concrete testdagen, klantenpanels, proefsessies met betrokkenen, klantenreis als exercitie voorafgaand aan de vorming van nieuw beleid, wet- en regelgeving.
    - Doenvermogen wordt onderdeel van beleidstrainingen en wetgevingsopleidingen.
2. Daarnaast wordt een expliciete toetsing op doenvermogen uitgevoerd voordat beleid, wet- en regelgeving naar de Kamer wordt verstuurd. Deze toetsing kan intern of extern worden georganiseerd. Het resultaat van deze toetsing kan worden vermeld op het aanbiedingsformulier voor voorportalen/onderraden/MR.
    - Er wordt capaciteit en expertise beschikbaar gesteld aan departementen om ervoor te zorgen dat op relevante momenten in de beleidsvorming (bij de start maar ook bij de toetsing door het voorportaal) door een interdepartementaal team aandacht wordt besteed aan doenvermogen.
    - Er wordt een stapelingstoets geïntroduceerd om de complexiteit van stapelende wet en regelgeving in beeld te brengen die gevolgen heeft voor het doenvermogen van burgers en bedrijven.
3. Doenvermogen opnemen in de dialoog tussen departementen en uitvoeringsorganisaties over de uitvoerbaarheid van bestaand beleid en nieuwe voorstellen. En de aandacht voor doenvermogen moet expliciet onderdeel uitmaken van de (openbare) uitvoeringstoets door diensten en organisaties, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en het doenvermogen van burgers en bedrijven een wezenlijk onderdeel is van de haalbaarheid van de uitvoering.
4. In beleidsbrieven of toelichtingen op wet- en regelgeving wordt adequaat aangegeven in hoeverre rekening is gehouden met het doenvermogen. Daarbij kan het openbaar maken van de uitvoeringstoetsen helpen om de discussie over doenvermogen goed te voeren.

Maatregelen ex-post beleidscyclus

5. Er wordt extra capaciteit en expertise vrijgemaakt voor een onafhankelijk instantie, waarbij de voorkeur uitgaat naar een bestaande instantie, om jaarlijks het overheidsbeleid te evalueren op doenvermogen voor burgers en bedrijven door middel van een jaarlijkse openbare rapportage

Effecten

\+ De overheid wordt 'doenbaar' voor burgers en bedrijven.
\+ Het beleid wordt minder gecompliceerd, beter uitvoerbaar en uitlegbaar.

+ Het perspectief van burger als rationeel en verstandig wezen is ook een politieke visie en gerelateerd aan een mensbeeld. Het nadrukkelijk afstand nemen van dat paradigma is daarom een politieke keuze.
+ Er wordt in het kader van de Operatie Inzicht in Kwaliteit gewerkt aan meer inzicht en afweging bij de vorming en creatie van beleid. De implementatie van de uitvoering op CW 3.1 en de doorontwikkeling van het IAK bieden kansen voor integrale benadering met doenvermogen.
- Indien de urgentie van doenvermogen niet wordt doorleefd door politiek en bestuur worden de maatregelen extra horden bij het formuleren en de evaluatie van wetgeving en beleid.
- Bij toetsing door een externe instantie bestaat het risico dat aansluiten op het doenvermogen wordt gepercipieerd als een eis van buitenaf. Dat belemmert dat beleidsmakers en wetgevingsjuristen vanaf de start rekening gaan houden met het doenvermogen en verhindert mogelijk dat ze uitgaan van een realistisch mensbeeld als een essentieel onderdeel van beleidsontwikkeling beschouwen. Ook het moment van dergelijke toetsing (noodzakelijkerwijs laat in het proces) zal dit proces negatief kunnen beïnvloeden.

Uitvoering

- De handleiding beleidsdoorlichtingen en het IAK zijn reeds aangepast met meer aandacht voor doenvermogen. Het wordt tijd deze nieuwe afwegingskaders toe te passen. De WRR doenvermogen toolbox wordt standaard onderdeel van de beleidsvorming. Klantenreizen worden standaard aangeboden bij nieuw te vormen beleid.
- Beleidsmedewerkers die beleidvorming en (interdepartementale) beleidsdoorlichtingen doen, worden opgeleid en getraind op doenvermogen via beleidstrainingen en wetgevingsopleidingen.
- Er wordt een interdepartementale programmadirectie in het leven geroepen die is belast met doenvermogen. Deze directie is belast met het stimuleren van aandacht voor doenvermogen in beleidsvorming, - uitvoering en – evaluatie. Daarnaast schuift de [redacted] van directie doenvermogen aan in de besluitvormende voorportalen waar nieuwe wet- en regelgeving en beleidsbrieven doorkomen.
- Indien wordt gekozen voor externe toetsing moet de wet worden aangepast om een grondslag (met capaciteit en expertise) te creëren voor toets op doenvermogen door onafhankelijke instantie (zoals AR, Ombudsman, ATR of RvS). Er wordt capaciteit en middelen vrijgesteld om deze wettelijke taak te realiseren.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Doenvermogen in beleidvorming	-	-	-	-	-	-
Klantreizen	13	13	13	13	13	13
Capaciteit ex-ante beleidstoets doenvermogen	2	2	2	2	2	2
Stapelingstoets	1	1	1	1	1	1
Capaciteit ex-post beleidstoets doenvermogen [onafhankelijk instituut]	2	2	2	2	2	2

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 4. Proactieve dienstverlening

Omschrijving

Doenvermogen wordt steeds belangrijker voor politici en bestuurders. Naast verbeteren van doenvermogen van burgers en bedrijven (fiche 3) kan ook de overheid meer proactief handelen om het benodigde doenvermogen te beperken. Afhankelijk van politieke keuzes kan hier op verschillende wijze invulling aan worden gegeven. Hiervoor zijn verschillende scenario's mogelijk:

- De werkwijze van vooraf ingevulde aangiften (zoals bijvoorbeeld bij belastingdienst) wordt uitgebreid naar andere dienstverlening van de overheid waar dit nog niet gebeurd. Hiermee wordt het 'eenmalig bevragen, meervoudig gebruik' in de praktijk verder toegepast.
- Burgers en bedrijven kunnen data voor specifieke diensten delen zodat integrale dienstverlening en het 'eenmalig bevragen, meervoudig gebruik' wordt versterkt (zie fiche 4).
- Wanneer de overheid weet dat iemand recht heeft op dienstverlening dan wordt die dienst automatisch verstrekt, als daar geen tegenprestatie of plicht tegenover staat. Wanneer iemand daar geen gebruik van wenst te maken moet dat actief worden gemeld.
- Bij een aanvraag van een dienst geeft de overheid aan welke informatie mogelijk nog meer relevant kan zijn, rekening houdend met de betreffende aanvraag op dat moment.

Effecten

\+ De dienstverlening wordt effectiever (minder non-gebruik), sneller, eenvoudiger, begrijpelijker en meer doenbaar. De administratieve lasten nemen af.
\+ Bij gelijkblijvende situaties hoeft burger of bedrijf niet terugkerend te bevestigen dat de situatie ongewijzigd is.
\+ De overheid kan beter toegepaste diensten en producten aanbieden aan burgers en bedrijven. Multiproblematiek kan eerder worden ondervangen doordat de overheid niet hoeft te wachten tot dat iemand aan de bel trekt.
\- Burgers en bedrijven hebben steeds minder direct contact met de overheid wanneer diensten automatisch worden ontvangen. Het individu wordt versterkt ten opzichte van het sociale vangnet dat minder zichtbaar maar meer vanzelfsprekend wordt ervaren.
\- Proactieve dienstverlening vereist grote hoeveelheden aan dataverwerking waarbij de proportionaliteit ter discussie kan staan als de dienstverlening kleine doelgroepen betreft.
\- Datakwaliteit is een absolute randvoorwaarde, ingeval er foutieve beslissingen genomen worden is de overheid hiervoor verantwoordelijk.
\- Het verminderen van 'non-gebruik' leidt tot hogere kosten op de begroting voor de betreffende regelingen.

Uitvoering

- Voordat wordt begonnen met data en informatie leidend te maken in de dienstverlening is een gemeenschappelijke visie op het gebruik van data in dienstverlening nodig.
- Op basis van deze visie wordt een data- en dienstverleningsarchitectuur opgesteld.
- Deze architectuur dient te worden geïmplementeerd bij overheidsorganisaties.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Automatisch verstrekken diensten	-0	-1	-1	-1	-1	-1
Inzicht bieden in andere relevante dienstverlening	3	3	3	1	1	1

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 5. Beslis- en reactietermijnen

Omschrijving

Burgers zien dat diensten van bedrijven snel en transparant worden geleverd. Dat gaat van 'voor 22:00 uur besteld, morgen in huis' tot 'een hypotheek binnen een week'. Met de toegenomen digitalisering hebben overheidsorganisaties meer mogelijkheden om snel (soms 'near real time') op basis van beschikbare informatie te beslissen op aanvragen van burgers en bedrijven. Daar staat tegenover dat complexe situaties vragen om een belangenafweging en maatwerk. Dergelijke complexe situaties vergen soms meer tijd.

De AWB stelt dat een beschikking moet worden gegeven binnen de wettelijk voorgeschreven termijn. Wanneer dit niet is vastgesteld dan moet er sprake zijn van een redelijke beslistermijn van 8 weken. Bij sectorale wet- en regelgeving kan de beslistermijn anders vastgesteld worden naar gelang de dienstverlening daar om vraagt. Van deze flexibiliteit wordt echter beperkt gebruik gemaakt. Vraagstukken als maatwerk en digitalisering leiden ertoe dat die termijn van acht weken niet altijd passend is of als redelijk wordt ervaren. Ook wordt geconstateerd dat er geen wettelijke kaders zijn voor wat als redelijke reactietermijn (van burger of bedrijf) op een beschikking kan worden verwacht.

Effecten

+ Wanneer het mogelijk is ontvangen burger en bedrijf sneller uitsluitsel op een beschikking. Wanneer het nodig is, bestaat er meer ruimte om de tijd te krijgen voor het bieden van maatwerk.
+ Toegenomen procedurele rechtvaardigheid, doordat de afhandeltermijnen duidelijker zijn en beter passen bij de dienstverlening.
- Voorkomen moet worden dat het verlengen van beslistermijnen kan leiden tot het langer op de plank blijven liggen van (aan)vragen.
- Extra richtlijnen over beslis- en reactietermijnen die per casus verschillen kunnen mogelijk de complexiteit in dienstverlening verhogen.

Uitvoering

- Uitvoeringstoetsen en op basis daarvan aanpassing kader beslistermijnen in Awb en vervolgens in de sectorale wetgeving.
- Opnemen kader voor redelijke reactietermijnen voor burger en bedrijf in AwB.
- Geautomatiseerde afhandeling van aanvragen die in bulk kunnen worden afgedaan.
- Uitvoeringskosten bestaan uit een P en Q component. Met dit voorstel neemt het aantal te nemen besluiten (Q) niet toe. Mogelijk is wel sprake van een Prijs-effect als gevolg van noodzakelijke proceswijzigingen. Een inschatting daarvan kan pas gegeven worden na een uitvoeringstoets door een aantal uitvoeringsorganisaties.
- Daarnaast is incidenteel sprake van uitvoeringskosten omdat van uitvoerders verwacht wordt dat daar waar mogelijk besluiten 'near real time' genomen worden. Dat vraagt het nodige van de ICT-ondersteuning van processen en de aansluiting op basisregistraties. Ook is een inspanning vereist om de statusinformatie van aanvragen zichtbaar te maken voor burgers en bedrijven ('track and trace').

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Aanpassing beslistermijnen beschikkingen	32	24	16	8	-	-
Kader voor redelijke reactie-termijnen burgers en bedrijven	-	-	-	-	-	-

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 6. Digitale loketfunctie

Omschrijving

Er is een duidelijk en toegankelijk digitaal loket voor overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven. De dienstverlening van de overheid is hierbij gerangschikt langs de voor de burger en bedrijf relevante gebeurtenissen (levensgebeurtenissen). Met deze maatregel wordt de behoefte van burger en bedrijf centraal gezet in de digitale dienstverlening. De nadruk ligt daar niet op de transactie maar op de gebeurtenis. Alle diensten van alle overheidsdienst-verleners moeten uiteindelijk via dit loket afneembaar worden en toegankelijk zijn voor iedereen.

Effecten

+ Burger kan op basis van zijn wens en/of behoefte op basis van levensgebeurtenissen eenvoudig terecht bij de organisatie die de dienst levert. Door de toegenomen transparantie en aansluiting op de leefwereld van burger en bedrijf neemt de procedurele rechtvaardigheid toe.
+ Non-gebruik tegengaan door aanvraag voor burger en bedrijf te versimpelen.
+ Bij volledige implementatie en uitfaseren van de aparte loketten van dienstverlening kan dit mogelijk leiden tot meer uniforme dienstverlening en besparingen in beheerkosten.
- Indien platform slechts een extra loket creëert, maar dienstverlening achter het loket stagneert, worden frustraties bij burgers alleen maar groter.
- Beheer van levensgebeurtenissen vraagt om actief beheer waarbij inzicht is in alle dienstverleningsprocessen bij de overheid. Wanneer de ordening langs levensgebeurtenissen niet up-to-date is verliest het digitale loket zijn functie.

Uitvoering

- Gefaseerde invoering waarbij in eerste instantie in ieder geval alle overheids-dienstverleners benaderbaar zijn via dit digitale loket (verwijsindex). Steviger en meer inzet op regelhulpen waarmee burgers en bedrijven rondom een levensgebeurtenissen integraal worden geholpen.
- Ontwikkelingen voor een digitaal loket kunnen voortbouwen op de bestaande ontwikkelingen zoals bij mijnoverheid.nl.
- Afhankelijk van de snelheid en beschikbaarheid van de dienstverlener is er een groeipad waarbij alle overheids-dienstverleners in 2030 hun diensten alleen nog via dit loket aanbieden. Hierbij is nadrukkelijk niet het streven om tot een groot IT-systeem te komen maar een geüniformeerde koppelbare omgeving waarbij de burger of het bedrijf niet merkt dat er meerdere instanties achter weggaan. Alle andere losstaande digitale loketten worden dan geïntegreerd.
- Na uitvoeringstoetsen wordt dit vastgelegd in de Wet Digitale Overheid.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Digitaal loket (fase 1: verwijsindex)	8	8	8	-	-	-
Digitaal loket (fase 2: ontsluiting alle dienstverlening)	53	53	53	-	-	-
Websites rationaliseren en samenvoegen tot minimaal aantal	8	-12	-32	-59	-79	-79

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 7. Digitale communicatie

Omschrijving

Burgers en bedrijven kunnen makkelijker digitaal met de overheid communiceren. Berichten die de overheid stuurt bieden de mogelijkheid aan de ontvanger om daarop te reageren. Voor burger en bedrijf is het mogelijk om op een punt een dossier bij te houden met daarin alle uitgaande berichten, zoals (aan)vragen en meldingen. Tweezijdige communicatie kan kanaalonafhankelijk worden ingericht. Deze communicatiekanalen kunnen daarbij breder ingezet worden dan alleen contact met de overheid. Alle publieke voorzieningen (incl. zorg) moeten hiervan gebruik van kunnen maken.

Effecten

+ Contact met burger en bedrijf wordt minder formalistisch en dynamisch. De leefwereld van burger en bedrijf komt zo meer centraal te staan ten opzichte van de transactie.
+ Het functioneren als één overheid komt meer centraal te staan. Is een opmaat voor verdere harmonisering van dienstverlening.
+ Doordat hiermee de reactie van een burger of bedrijf direct gekoppeld wordt aan een eerder bericht kan de taakuitvoering efficiënter worden ingericht. De communicatie kan hierdoor nog meer zaakgericht worden vormgegeven.
- Door het wegnemen van drempels om naar de overheid terug te reageren kan er de situatie ontstaan dat de dienstverleners zwaarder worden belast. Mogelijk zijn de bestaande werkprocessen nog niet op ingericht.

Uitvoering

- Om de reactie op berichten mogelijk te maken bevat ieder digitaal bericht links waarin de ontvanger doorverwezen wordt naar formulieren met betrekking tot bijvoorbeeld: bezwaar, aanvullende vragen, informatieverzoeken etc.
- Mogelijkheden voor gastgebruik moeten worden geïdentificeerd en partners moeten de intentie hebben om dit te willen gebruiken. Hiervoor wordt een universele gebruiksvoorwaardenovereenkomst opgesteld die gastgebruik van communicatiekanalen reguleert, en waarmee kosten kunnen worden verrekend.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Tweezijdige communicatie	6	-20	-30	-40	-50	-50
Overheidscommunicatiekanalen verbreden naar alle publieke diensten	-	-	-	-	-	-
Mijn communicatiedossier	-	-	-	-	-	-
Verlagen servicelevels	-13	-13	-3	-3	-3	-3

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 8. Fysieke loketfunctie

Omschrijving

Burgers en bedrijven hebben een duidelijk fysiek ingangsloket voor alle overheidsdienst-verlening. Fysieke loketten worden geherintroduceerd voor burgers en bedrijven. Door de fysieke loketten te herintroduceren wordt bereikt dat de overheid beter toegankelijk wordt voor burger en bedrijf. Hiervoor zijn drie scenario's uitgewerkt:

- Analyse uitvoeren op huidige loketfunctie die kan leiden tot herschikking en een basis biedt voor de verdere maatregelen;
- Herintroduceren fysieke loketten per dienstverlener;
- Introduceren van een overheidsorganisatie die al het 1e lijncontact (front-office) voor rekening neemt en burger en bedrijf helpt met alle vragen. De gespecialiseerde overheidsdienst-verleners richten zich alleen nog op dienstverlening in de 2e lijn en de backoffice van de 1e lijn. Bij het eerstelijnsloket kunnen aanvragen al gelijk ingedeeld worden naar maatwerk of bulkafhandeling (zie fiche 8 over maatwerk). Waar maatwerk nodig is kunnen personen zo beter begeleid worden naar de 2e lijn dienstverlening.

Effecten

\+ Burger en bedrijf hebben een uitwijkmogelijkheid voor wanneer ze digitaal vastlopen of persoonlijk geholpen willen worden.
\+ Burger en bedrijf hebben een duidelijk aanspreekpunt bij de overheid. Bij de gezamenlijke eerstelijnsloketten is er in de dienstverlening sprake van één overheid.
\+ Overheidshandelen wordt toegankelijker en begrijpelijker.
\- Het herintroduceren van fysieke loketten per dienstverlener vraagt een grote herverdeling van personeel en middelen. Hierbij kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de doelmatigheid van deze afzonderlijke loketten.
\- Bij de eerstelijnsloketten wordt van de ambtenaar verwacht wat we nu van burgers en bedrijven ook verwachten, overzicht hebben van álle overheidsdiensten die er zijn.
\- Wanneer het digitale loket niet op orde is en niet goed toegankelijk dan leidt dat tot een toename aan handelingen bij het fysieke eerstelijns loket. Digitalisering moet sterk worden doorgezet.

Uitvoering

- Afhankelijk van het scenario wordt er een keuze gemaakt voor de fasering, spreiding en gewenste organisatievorm van het loket.
- In de uitwerking is een opsplitsing gemaakt tussen het herintroduceren van fysieke loketten per dienstverlener en het introduceren van een overheidsorganisatie voor alle front-officecontact (het 'eerstelijns loket'). Het inrichten van een eerstelijns loket heeft efficiencybaten ten opzichte van wanneer iedere dienstverlener zelf loketten introduceert. De nadruk voor deze maatregel ligt echter niet op die efficiencybaten maar vooral op het verbeteren van de dienstverlening voor burgers en bedrijven.
- Maatregelen voor een eerstelijnsloket kunnen voortbouwen op bestaande pilots in het sociale domein waar gewerkt wordt aan gezamenlijke dienstverlening op locatie. Het verder uitbreiden vraagt om commitment van uitvoeringsorganisaties en om investeringen.
- Voor de invulling van het eerstelijnsloket is op voorhand geen keuze gemaakt over de invulling. Het ligt voor de hand om hierbij gemeenten te betrekken als eerste overheid richting burgers en bedrijven.
- Bij het eerstelijnsloket dienen de betrokken ambtenaren opgeleid te worden in het generieke eerstelijns contact om zo de burger of een bedrijf optimaal door de processen te begeleiden.
- De maatregel voor eerstelijnsloketten is het meest effectief wanneer dit in samenwerking met andere overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) gebeurt. Hierdoor ontstaat er een gezamenlijk 'overheidsloket'.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Herschikken huidige loketfuncties	3	1	-1	-5	-5	-5
Herintroduceren fysieke loketten per dienstverlener	314	298	298	298	298	298
Eén overheidsorganisatie voor alle front-office contact	55	-7	-17	-27	-37	-47

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 9. Verdergaande clustering Rijksincassotaken CJIB

Omschrijving

Complexiteitsreductie door één Rijksincassobureau voor de gehele overheid. Met een Rijksbreed Incassobureau wordt bevorderd dat burgers en bedrijven bij een incassotraject maar met één dienst hun zaken doen. Dat past bij het uitgangspunt dat een burger slechts één afloscapaciteit heeft.

Recent zijn al een aantal maatregelen geïntroduceerd om incassotrajecten meer gecoördineerd en persoonsgericht te maken. Er wordt gewerkt aan de implementatie van de vereenvoudigde beslagvrije voet en de verbreding van het Beslagregister. Het CJIB is al uitvoerder van de clustering Rijksincasso en voert voor al 5 overheidsorganisaties (CAK, CJIB, DUO, RVO en UWV) de gerechtsdeurwaarderstrajecten uit. De werkzaamheden van het CJIB zouden vanuit die basis kunnen worden uitgebreid. Ook valt veel te verbeteren in het traject voorafgaande aan de incasso door in te zetten op betalingsregelingenbeleid en 'noodstop' mogelijkheden. Daarnaast kunnen de verschillende innings- en incasso regimes gelijk worden getrokken.

De verdergaande clustering Rijksincassotaken biedt meer mogelijkheden om tot integrale betalingsregelingen en incassotrajecten te komen. Met name kwetsbare burgers en kleine bedrijven worden geholpen door eenduidig contact met één overheidsdienst bij betaalproblemen en incassotrajecten.

Aandachtspunt is de methodiek van verrekeningen. Verrekening van schulden is een snelle en laagdrempelige manier om tot een juiste verstrekking te komen. Mogelijkheden tot verrekening moeten in lijn worden gebracht met de geclusterde inningstaken. Dit is nodig om een totaalbeeld te hebben van de betalingsachterstanden aan de overheid.

Effecten

+ Burgers en bedrijven hebben 1 overheidsdienst waarmee zij voor wat betreft incassovorderingen te maken hebben. Dit verbetert het doenvermogen. Het CJIB kan meer overhead en middelen creëren voor haar persoonlijke benadering.
+ Dit past goed bij de Rijksincassovisie; meer maatwerk, rekening houden dat iemand één afloscapaciteit heeft, problemen zo vroeg mogelijk aanpakken.
+ Deze benadering biedt een mooie kans om over organisatiegrenzen te werken. Samenwerking met lagere overheden maakt dit instrument extra krachtig, maar valt buiten de scope van de BMH.
- Doordat alleen het CJIB nog incasseert dient er meer georganiseerd te worden via de achterkant. Andere overheidsorganisaties worden afhankelijker van het CJIB.
- Er ligt een risico in de schaalbaarheid. Wanneer het CJIB de taken niet meer aankan, komt het incasseren van de overheid stil te liggen.
- Incasso's verschillen in complexiteit. Ook kan sprake zijn van snelle mutaties. De uitvoering moet daarop voldoende toegerust zijn.

Uitvoering

- Allereerst worden schuld- en incassotrajecten in beeld gebracht. Procesrationalisatie en eenduidige definities zijn noodzakelijk. Een uniform punt voor overdracht aan het CJIB is nodig, want voor overheidsorganisaties is het van belang een relatie met een klant te onderhouden ('direct contact').
- Daarbij is het aan te bevelen de lessen die getrokken zijn uit de clustering Rijksincasso (voortvloeiend uit de 'compacte overheid') te betrekken.
- Vervolgens wordt een transitieplan opgesteld om de incasso over te hevelen naar CJIB.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Uitbreiden incassotaken CJIB	-	-	-3	-6	-10	-10

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 10. Samenbrengen Burgerlijke Stand en Basisregistratie personen

Omschrijving

Burgers hebben nu de ene keer de maken met de gemeente waar zij wonen, maar als het om registers van de burgerlijke stand gaat, dan met ambtenaren van de burgerlijke stand die de akten burgerlijke stand in beheer hebben. Dat kan ook in verschillende andere gemeenten zijn dan de gemeente waar zij wonen. Toewerken naar centrale beschikbaarheid van geregistreerde gegevens en een eenduidig servicekanaal, zal voor de burger veel eenvoudiger en begrijpelijker zijn. Ook leidt dit tot eenduidigere archivering en voorkomt het dubbele registraties.

Deze maatregel stelt voor de registers van de Burgerlijke stand en Basisregistratie personen tot één systeem samen te voegen, zodat er geen dubbele registraties meer hoeven plaats te vinden. De ambtenaar burgerlijke stand blijft verantwoordelijk voor de inwinning van gegevens, aan die status wordt niets veranderd.

Effecten

+ Efficiënter overheidshandelen, nu worden gegevens over primaire levensfeiten als geboorte, huwelijk en overlijden minstens twee keer geregistreerd door verschillende verantwoordelijken.
+ Aanpassingen in een geïntegreerde persoonsregistratie zijn dan in de toekomst makkelijker door te voeren (voorbeelden: kind-erkenning, adoptie, naamswijziging, echtscheiding, geslachtwijziging).
+ Het geeft de digitalisering van de burgerlijke stand een impuls door centrale voorzieningen te realiseren, met als basis de al bestaande voorzieningen voor de BRP.
+ Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand beoogt de digitalisering van de akten burgerlijke stand. Door beleid BRP en Burgerlijke stand[100] samen te voegen kan deze ontwikkeling in samenhang met de doorontwikkeling BRP worden uitgevoerd en voorkomen dat iedere gemeente zelf – op een eigen manier - de akten burgerlijke stand gaat digitaliseren.
+ Bij uitfaseren papieren aktes burgerlijke stand kan archiefbeheer worden afgeschaald.
- Vermenging van registratiedoelen kan leiden tot verantwoordelijkheidsconflicten. Een integratie van beide registraties vraagt om solide juridische basis.

Uitvoering

- Ontvlechting wet- en regelgeving burgerlijke stand uit het Burgerlijk Wetboek (boek 1) en onderliggende wet- en regelgeving.
- Het is een complexe operatie door de verschillende verantwoordelijkheids-domeinen (JenV: OM, burgerlijke stand en civiel recht, BZK: BRP en AwB, Gemeenten: Colleges van Burgermeesters en Wethouders, ambtenaren en burgerzaken)
- Samenvoeging beleid BRP en beleid Burgerlijke stand (BZK en JenV)
- Modernisering Burgerlijke Stand integreren met doorontwikkeling BRP, benodigd budget hiervoor betreft verwachte meerkosten op doorontwikkeling BRP[101] .

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Project samenvoeging burgerlijke stand en BRP	1	1	1	1	1	-
Digitalisering burgerlijke stand	-	1	5	5	5	2

[100] Met beleid burgerlijke stand wordt bedoeld het beleid ten aanzien van de registratiefunctie van de burgerlijke stand.
[101] Mogelijk leidt de digitalisering ook tot implementatiekosten bij gemeenten. Deze kosten zijn nog niet in beeld gebracht.

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 11. Maatwerk en mediation

Omschrijving

Uit onderzoeken van ABD TOPconsult[102] en de Landsadvocaat[103] blijkt dat de ruimte voor maatwerk nog onvoldoende wordt benut. Er is een toenemende noodzaak om maatwerk breder mogelijk te maken. Primair door een informele benadering en passend contact tussen overheid en burger. Burger en bedrijf zijn dan niet meer automatisch aangewezen op bezwaar en beroepsprocedures om hun recht te halen. Daarnaast blijkt dat burgers en bedrijven gebaat zijn bij oplossingen in onderling overleg. Dit bespaart kosten van een langdurige procedure. Bovendien blijken zelf gemaakte afspraken beter nageleefd te worden dan een door een derde genomen besluit. Maatregelen betreffen: 1) het in de dienstverlening mogelijk te maken om voorafgaand al te kunnen signaleren waar maatwerk nodig is, 2) het vergroten van inzicht in maatwerk en 3) waar passend het stimuleren van mediation voor het bereiken van oplossingen in onderling overleg, al dan niet met ondersteuning van derden. Dit fiche heeft raakvlakken met het voorstel 'PCMO' in fiche 2. De verwachte bezuinigingen voor maatwerk door deze aanpak zijn in fiche 2 verwerkt. Voor het kunnen bieden van maatwerk is het van belang dat de geldende beslistermijnen ruimte bieden om maatwerk te kunnen verlenen (fiche 5).

Effecten

+ Burger en bedrijf zijn niet bij voorbaat aangewezen op bezwaar en beroepsprocedures om hun recht te krijgen, in geval zij daarvoor maatwerk nodig hebben.
+ Bij efficiënte toewijzing van doelgroepen aan maatwerk en bulkafhandeling wordt de doelmatigheid van de dienstverlening versterkt.
+ Bezwaar en beroepsprocedures nemen af, hierdoor nemen proceskosten af.
- Wanneer de mogelijkheid tot maatwerk te ruim wordt aangeboden (wat wil zeggen ook voor casussen die in de bulk kunnen worden afgehandeld) kan dit leiden tot stijgende kosten en komt de doelmatigheid van dienstverlening onder druk te staan.

Uitvoering

- Deze maatregelen faciliteren de zorgplicht die met de wijziging van de AwB (art 2:1) wordt opgenomen.
- Het ontwikkelen van een "triagetool" waarmee per dienst geautomatiseerd de aanvragen die maatwerk vereisen gerouteerd kunnen worden naar een maatwerkproces.
- Onder coördinatie van het Netwerk voor Publieke Dienstverlening werken de ministeries en uitvoeringsorganisaties samen aan de inrichting van maatwerkplaatsen waarbinnen de betrokken ambtenaren en organisaties kunnen leren en experimenteren met maatwerkoplossingen. De Awb-toolkit bevat verschillende onderdelen die ambtenaren op een praktische manier meer inzicht geven in de beschikbare beslisruimte. Binnen de maatwerkplaatsen worden daarnaast ook nieuwe instrumenten ontwikkeld die de benodigde professionalisering versterken.
- Bevorderen dat bestuursorganen zich inspannen om geschillen te voorkomen door vroegtijdige en actieve communicatie, waar dan nog nodig mediation als optie overwegen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Triagetool voor maatwerk	1	1	1	1	1	1
Maatwerkplaatsen	3	3	3	3	3	3
Stimuleren mediation	10	10	10	10	10	10

[102] Kerstens, R., Junk, H., & Bekenkamp, J. (2019). Regels en Ruimte - Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte. Den Haag: ABDTOPconsult.
[103] Pels Rijcken. (2019). Advies over gebruik juridische ruimte die de Algemene wet bestuursrecht biedt! Den Haag: Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 12. Innovatie

Omschrijving

Een innovatieve overheid die dienstverlening aanbiedt die past bij de maatschappelijke en technische ontwikkelingen van de tijd. Deze maatregel behelst diverse sub-maatregelen waar bij de overheid van zowel binnenuit (bedrijfsvoering) als buiten (initiatieven samenleving, bedrijfsleven) wordt geprikkeld om de dienstverlening aan te passen aan de eisen en wensen van deze tijd.

- Om vanuit de samenleving en het bedrijfsleven de overheid uit te dagen wordt *Right to Challenge* voorgesteld, een meldpunt voor nieuwe oplossingen in dienstverlening en een manier om innovatie in publiek private samenwerking te stimuleren.
- Overheden dienen een (verplicht) deel van het inkoopbudget te besteden aan het -samen met de markt- ontwikkelen en implementeren van innovatieve oplossingen. CPO rijk is systeemverantwoordelijk voor het inrichten en handhaven van deze norm.
- Om bedrijven tegemoet te komen wordt meer aandacht besteed aan marktconsultaties en dialoog met bedrijven en consortia. De aanbestedingsregelgeving wordt hierbij uiteraard in acht genomen. Ook hier is CPO Rijk verantwoordelijk voor het stimuleren van (meer) consultaties.
- De implementatie van aanbestedingsregels wordt getoetst aan die van andere Europese landen, zodat meer mkb-bedrijven in kunnen schrijven op aanbestedingen. Waar onnodig belemmerend wordt corrigerend actie ondernomen richting de EU.
- Overheden, en specifiek uitvoeringsorganisaties, staan voor een grote innovatie-opgave. Om hieraan tegemoet te komen wordt het Innovatiebudget digitale overheid - waarin overheden in consortium verband vernieuwingsvoorstellen indienen bij BZK –de komende jaren uitgebreid. Overheden krijgen hierdoor financiële ruimte om te investeren in innovatie op het gebied van dienstverlening. Hierbij wordt veel aandacht besteed aan het delen van zowel goede als slechte ervaringen van experimenten en pilots.
- Innovatie vraagt ook om een open en flexibele mindset binnen overheidsorganisaties zelf. Hiervoor moet kennis worden opgebouwd en ruimte (in de regels en systematiek) worden opgezocht.

Effecten

+ Er wordt veel meer ruimte gemaakt om kennis te nemen van innovatieve oplossingen in markt en samenleving en deze toe te passen bij de overheid. Zo vindt de overheid niet zelf het wiel opnieuw uit.
+ Beleid én uitvoerders worden aangezet tot een kritische reflectie op de wijze waarop zij invulling geven aan innovatie. Met deze maatregelen worden handvatten geboden voor een scherpe vraag richting de markt.
+ Overheden worden ertoe bewogen om daadwerkelijk innovatieve oplossingen op te nemen in hun dienstverlening. Burgers en bedrijven gaan dit merken in hun contact met de overheid.
+ Beter begrip tussen de markt en de overheid.
+ De overheid profiteert van de beschikbare kennis in de markt en kan door toepassing hiervan haar dienstverlening aanzienlijk verbeteren.
- Meer focus op beschikbare oplossingen in de markt kan leiden tot aanbodgericht denken binnen de overheid. Het is van belang om de maatschappelijke uitdaging voorop te blijven stellen en vanuit daar op zoek te gaan naar de oplossingen die daarbij passen.
- De maatregelen kunnen in eerste aanleg ervaren worden als "nog meer regels".
- Investeren in innovatieve dienstverlening kan snel ondersneeuwen in de politiek-bestuurlijke realiteit en de waan van de dag.
- Innovatie gaat gepaard met risico's en kan ook mislukken.

- Stapeling van initiatieven.
- Door het actief betrekken van burgers en bedrijfsleven via bv. *Right to Challenge* worden mogelijk verwachtingen gecreëerd bij burgers en bedrijven waar niets mee wordt gedaan.
- Het is van belang om ons in de samenwerking tussen markt en overheid bewust te zijn van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden.

Uitvoering

- Er is inzet van personeel en middelen nodig om ontwikkelingen te kunnen beoordelen, te toetsen en uiteindelijk toe te passen voor de overheid. Wij adviseren voor de maatregelen kleine werkgroepen op te richten, bestaande uit experts en minimaal één ondernemer of burger, om zo direct te borgen dat de maatregelen *first time right* zijn.
- Een innovatieve overheid vraagt niet alleen om instrumenten en budgetten, maar ook om een andere houding en gedrag. Om dit te laten slagen moet ook voor dat aspect voldoende aandacht zijn.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Right to Challenge[104]	4	19	13	6	0	-6
Inkoopbudget voor innovatieve oplossingen[105]	2	5	5	5	5	5
Dialoog met de markt[106]	1	2	4	5	5	5
Innovatiebudget digitale overheid[107]	7	18	24	30	30	30
Meldpunt oplossingen dienstverlening[108]	1	2	4	5	5	5

[104] Eerst wordt er geïnvesteerd met een oplopende reeks. Daarna kan door innovatieve ideeën uit de markt dezelfde dienstverlening met minder middelen en kunnen taakstellingen worden ingeboekt, die na verloop van tijd € 30 mln structureel opleveren.
[105] PxQ Rijksbreed 30 fte die zich bezighouden met het stimuleren van innovatie in aanbestedingen. Verder is er budget voor slimme (ICT-)oplossingen die innovatief aanbesteden bevorderen.
[106] PxQ Rijksbreed 50 fte die zich bezighouden met bevorderen marktconsultaties en trainingen contact met de markt. Deze zouden moeten landen bij de verschillende IUC's en andere inkoopafdelingen van uitvoeringsorganisaties.
[107] In 2019 zijn 20 projecten geselecteerd met gezamenlijk budget € 6 mln. Voor 2020 en 2021 staat ook € 6 mln. Alle overheden mogen inschrijven en moeten commitment hebben voor 20% cofinanciering. Projecten worden in principe alleen voor pilots of opstart gefinancierd in huidige vorm. Schaalvergroting in het budget kan grotere projecten financieren, meer projecten financieren, maar vooral ook iets langer om effect goed te kunnen bewijzen.
[108] PxQ 50 fte bij het meldpunt oplossingen knelpunten (BZK) in de dienstverlening, en doorwerking daarvan in verschillende uitvoeringsorganisaties.

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 13. ★★★★☆ (monitoring en benchmarking van dienstverlening)

Omschrijving

Om burgers en bedrijven tevreden te houden, is doorlopend inzicht nodig in hoe overheidsdienstverleners presteren. Ook is inzicht nodig in de prestaties van anderen, om brede lessen te kunnen trekken voor dienstverleners . In het bedrijfsleven is dit al heel normaal.Bij de overheid nog niet. Meerdere overheidsdienstverleners maken al werk van monitoring, maar data vallen slecht onderling te vergelijken en uitkomsten worden onvoldoende goed gepubliceerd. Daarom wordt voorgesteld om monitoring en benchmarking van overheidsdienstverleners te versterken.

Overheidsdienstverleners moeten hun prestaties op meerdere dimensies op peil houden. Eén van de belangrijkste dimensies is de tevredenheid van burgers en bedrijven. Tevreden burgers en bedrijven betekent weinig vragen, klachten en foutcorrecties, en dus uiteindelijk lagere kosten. Tevreden burgers en bedrijven gedragen zich uit zichzelf meer 'rechtmatig' dan ontevreden burgers en bedrijven, bijvoorbeeld omdat ze hebben gekregen wat ze zoeken. Andersom draagt tevredenheid bij burgers en bedrijven ook bij aan tevredenheid/trots medewerkers. Tevreden medewerkers zijn ook beter in staat om burgers en bedrijven goed te bedienen en dus tevreden te houden. Ondanks dat tevredenheid belangrijk is, is er weinig aandacht voor.

Het is belangrijk dat prestaties in de dienstverlening snel gepubliceerd worden. Anders gaat de relatie met de dagelijkse operatie verloren en wordt het vooral een administratieve klus. Daarnaast versterkt snelle publicatie het gevoel bij burgers en bedrijven dat hun oordeel ertoe doet en kunnen derden tijdig trends signaleren en reageren.

Maatregel
Alle overheidsdienstverleners moeten informatie verzamelen over hoe ze presteren in hun contact met individuele burgers en bedrijven. Bij voorkeur gebeurt dit steeds meer real time. In het begin moeten ze daarover ten minste één keer per kwartaal publiceren in een vast open data format, dat wordt ontsloten via één centrale website. Een aantal parameters wordt voorgeschreven. Andere parameters mogen organisaties zelf bepalen, al naar gelang ze vinden dat deze relevant zijn om inzicht te verschaffen in hun prestaties in het contact met individuele burgers en bedrijven.
Voor de parameters die worden voorgeschreven, kan worden gedacht aan:

1. Een score per interactie van hoe burgers en bedrijven contact waarderen, bijvoorbeeld op een schaal van 0 tot 5 sterren.
2. Aantallen interacties, soorten interacties, de snelheid waarmee die interacties worden afgedaan en de wijze waarop dat is gebeurd. Bijvoorbeeld:
   a. Hoeveel burgers en bedrijven langs welk kanaal contact hebben gezocht.
   b. Hoeveel contactpogingen zijn beantwoord en hoe snel dat is gebeurd.
   c. Hoeveel aanvragen er zijn gedaan, hoeveel besluiten er zijn genomen, tegen hoeveel besluiten er bezwaar is gemaakt, hoeveel bezwaren (niet-)ontvankelijk en (on)gegrond waren, tegen hoeveel beslissingen op bezwaar er beroep is ingesteld, hoeveel beroepszaken er (niet-)ontvankelijk en (on)gegrond waren.
   d. Hoeveel klachten er zijn ingediend en hoeveel er (niet-)ontvankelijk en (on)gegrond waren.
   e. Andere parameters die bestuursorganen met elkaar gemeenschappelijk hebben en inzicht verschaffen in hoe ze presteren in hun contact met burgers en bedrijven.

Effecten

+ Meer focus op klanttevredenheid en doorloopsnelheid, dus ook meer sturing op doelgroepen, througput en output.
+ Prestaties van overheidsdienstverleners in hun contact met burgers en bedrijven worden meer transparant.
+ Overheidsdienstverleners kunnen hierdoor over zichzelf leren en van elkaar leren.

+ Hoe hoger de klanttevredenheid, hoe minder vragen, klachten en foutcorrecties er zullen zijn. Hierdoor dalen de totale kosten, omdat dit relatief dure handelingen zijn.
+ Door monitoring en benchmarking ontstaan meer mogelijkheden om een 'service level' voor de dienstverlening te definiëren en hierop te sturen. Uiteraard wanneer er onder het service level gepresteerd wordt, maar ook daarboven. In dat geval worden er kosten gemaakt die niet nodig zijn en kan er worden afgeschaald.
+ Door prestaties in de dienstverlening transparant te maken, versterkt dit de werking van het principe 'vreemde ogen dwingen' en nemen vergelijkbaarheid en innovatievermogen toe.
- Een te sterke focus op tevredenheid zal gepaard gaan met een verlies van de focus op onder andere rechtmatigheid en een redelijk kostenniveau.

Uitvoering

- Elk bestuursorgaan is een overheidsdienstverlener. In de Algemene wet bestuursrecht wordt daarom opgenomen dat elk bestuursorgaan nader te bepalen data moet verzamelen over haar dienstverlening en deze als open data moet publiceren.
- Na elk contact met een bestuursorgaan krijgt de burger of het bedrijf een bericht (bijv. sms/whatsapp/e-mail) met het verzoek om de interactie te beoordelen met één tot vijf sterren.
- Dat kan bijvoorbeeld door een unieke link te sturen naar een eenvoudige centrale webpagina waar in één klik het aantal sterren kan worden gegeven voor de specifieke interactie, met optioneel kort commentaar. Door deze website centraal te bouwen en beheren wordt dit beter herkenbaar en levert dit schaalvoordelen op ten aanzien van de bouw en schaalbaarheid.
- De trigger om een unieke beoordelingslink naar een burger/bedrijf te sturen na ieder contact, moet per dienstverlener worden geregeld. Dit gebeurt bij voorkeur automatisch, maar kan eventueel in eerste instantie handmatig vanaf een webpagina door de medewerker die contact had met de burger of het bedrijf.
- De beoordeling in sterren wordt geanonimiseerd als open data gepubliceerd in een totaalscore per dienstverlener, met informatie over het aantal beoordelingen en de verdeling daarvan.
- Omdat de link uniek is, kan de beoordeling worden gekoppeld aan de interactie die de beoordeling heeft getriggerd. Dienstverleners kunnen daardoor niet alleen op totaalniveau, maar ook op detailniveau inzicht krijgen in waarom een bepaalde interactie als goed of slecht werd beoordeeld.
- Daarnaast moeten bestuursorganen data verzamelen en publiceren over de aantallen interacties, soorten interacties, de snelheid waarmee die interacties worden afgedaan en wijze waarop dat is gebeurd. Een groot deel van deze informatie zal eenvoudig te ontsluiten zijn, omdat dit vanwege de Wet openbaarheid van bestuur c.q. Wet open overheid en de Wet hergebruik van overheidsinformatie toch al geïndexeerd dient te worden.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Centrale beoordelingswebsite	1	0	0	0	0	0
Triggeren unieke beoordelingslink na elke interactie bij alle bestuursorganen (ontwikkeling)	4	-	-	-	-	-
Open data portaal prestaties dienstverlening (ontwikkeling, beheer en exploitatie)	1	0	0	0	0	0
Verzamelen en aanleveren prestaties dienstverlening per dienstverlener	22	22	22	22	22	22

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 14. Digitale Identiteit

Omschrijving

Alle personen krijgen een digitale (bron)identiteit die toepasbaar is in zowel de publieke als private sector en toepasbaar is in burger als het bedrijvendomein. Uitgangspunten zijn veiligheid, betrouwbaarheid, transparantie, regie op gegevens en privacy by design. Deze maatregel wordt voorgelegd omdat identificatie in het digitale domein onvoldoende tot stand komt en er hier onbenut economisch potentieel blijft liggen. Betrouwbare identificatie wordt gezien als overheidstaak.

Effecten

+ Volgens McKinsey kan een digitale identiteit een economische waarde creëren van ca. 3% van het bruto nationaal product.
+ Volgens het World Economic Forum kan een goed werkende veilige gegevensuitwisseling zorgen voor veiligere financiële transacties, veilige en soepele gegevensdeling in de zorg en veiliger internationaal reizen. Dit alles met grote maatschappelijke en economische waarde.
+ Op termijn kunnen fysieke (offline) documenten[109] worden uitgefaseerd en DigiD vervangen. Dit levert bij benadering ongeveer €200 mln. per jaar op aan besparingen voor overheden, burgers en bedrijven.
- Het beschikbaar stellen van betrouwbare persoonsgegevens maakt het aantrekkelijk zoveel mogelijk van deze gegevens te verzamelen.
- De digitale identiteit kan leiden tot een discussie over in welke mate de overheid de controle op het digitale domein versterkt. In plaats van een dienst om het vertrouwen te versterken en transacties te ondersteunen kan men het dan als een controlemechanisme ervaren.
- Er blijven mogelijk altijd personen die een fysiek (offline) identiteitsbewijs willen blijven gebruiken. Afnemende volumes in fysieke identiteitsbewijzen hebben effecten op de kostprijs en betaalbaarheid hiervan.

Uitvoering

- (Door)ontwikkelen prototype voor het uitgeven van 1) een digitale bronidentiteit en 2) een publiek middel (wallet / kluis) voor het zelf kunnen verstrekken van deze gegevens. Daarbij rekening houdend met Europese context (EIDAS), gebruiksvriendelijkheid en inclusie en het kunnen verstrekken van 'verifiable claims'. De keuze voor een publiek middel dan wel dit aan de markt over te laten is een politieke keuze.
- Wettelijke verankering van de digitale identiteit / gebruik van DigiD in het private domein. Waaronder de Wet op de identificatieplicht.
- Realiseren van een duurzaam financieringskader.
- Op langere termijn mogelijk uitfaseren van papieren documenten (zoals identiteitskaart, rijbewijs, vaarbewijs etc.)

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Onderzoek, ontwikkeling en implementatie	10	20	20	15	10	5
Beheer en uitgifte van een digitale bron identiteit	-	10	20	35	35	35
Beheer en uitgifte van publiek middel	-	-	32	32	32	32
Verbreden DigiD naar private sector	5	5	-	-	-	-

109 Fysieke offline documenten zoals het rijbewijs, vaarbewijs, de identiteitskaart, verzekeringspasjes en andere pasjes voor bijvoorbeeld lidmaatschappen van verenigingen of de bibliotheek.

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 15. Samenhangende overheidsinfrastructuur, introductie CDO

Omschrijving

Een Rijksbrede IT architectuur (bestaande uit gezamenlijke principes en een referentie architectuur) is een randvoorwaarde om uitvoerders elkaars informatie te laten raadplegen, elkaars processen te laten begrijpen en de dienstverlening op elkaar aan te laten sluiten. Hiervoor zijn een aantal scenario's uitgewerkt:

- Er wordt gewerkt vanuit gezamenlijke principes: daarvoor wordt de referentie architectuur (NORA) herijkt en worden principes voor gezamenlijke dienstverlening en interoperabiliteit verder uitgewerkt.
- Om data makkelijker te kunnen delen worden definities van begrippen die sector overstijgend worden gebruikt eenduidig vastgelegd, inclusief de manier waarop de begrippen zich tot elkaar verhouden, waar de authentieke bronnen zijn, wat de kwaliteit van de data is, hoe de data ontsloten wordt etc.
- Er komt een Chief Data Officer met doorzettingsmacht om deze processen te faciliteren.

Effecten

+ Door het hanteren van gezamenlijke principes wordt de dienstverlening meer uniform en is de dienstverlening ook beter in samenhang aan te bieden, zodat de dienstverlening begrijpelijker wordt voor burgers en bedrijven. Bij eenzelfde inrichting van de dienstverlening wordt het ook makkelijker om statusinformatie over dienstverlening inzichtelijk te maken.
+ Data is over de verschillende bronnen intern consistent, m.a.w. er bestaan geen verschillen meer tussen de verschillende definities waardoor processen beter te koppelen zijn dan wel in samenhang kunnen worden aangeboden.
+ Effectieve organisatie van de infrastructuur en besteding van middelen
+ Samenwerking leidt tot een meer robuuste en voorspelbare overheid, betere toegankelijkheid en een reductie aan transactiekosten tussen overheid en burgers en bedrijven.
- Om de principes uit te voeren is een transitie nodig die significante inspanning vergt. Sectorale eigenheid en ruimte voor diversiteit wordt ingeperkt.
- Standaardisatie van definities vraagt om coördinatie, toezicht op, en handhaving van de uitvoering. Standaardisatie kan daarom ook tot meer administratieve lasten leiden.
- Aanpassing van begrippen kan beleidsmatige consequenties hebben en vereisen politieke keuzes. Het kan leiden tot het inperken van uitzonderingsmaatregelen voor doelgroepen.

Uitvoering

- Voor de uitvoering van deze maatregelen is prioritering en fasering noodzakelijk, voorgesteld wordt om langs de lijn van levensgebeurtenissen specifieke diensten te prioriteren.
- Herijken van de referentie architectuur en het opstellen van principes voor gezamenlijke dienstverlening kan alleen onder betrokkenheid van alle uitvoerende dienstverleners.
- Er is een gremium nodig dat knelpunten in de randvoorwaarden (IT, wetgeving, service level overeenkomsten, financiering e.d.) kan wegnemen.
- Uniformering van begrippen kan beleidsmatige consequenties hebben en is daarmee breder dan een technische opgave. Geüniformeerde begrippen en datadefinities moeten ook in wet- en regelgeving worden aangepast.
- Het voordelen die [redacted] en de inzet van data gedreven beleid met zich meebrengen variëren in de literatuur enorm. De werkgroep schat het berekende bedrag voor besparingen in als realistisch minimum.

- Het opgenomen besparingspotentieel van [redacted] is gebaseerd op de grondslag van deze BMH. Een bredere toepassing van data heeft echter baten die verder gaan dan deze grondslag en kunnen daarom naar verwachting hoger zijn.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Ontwikkeling IT en data-architectuur overheid[110]	2	1	-1	-2	-3	-4
sectoroverstijgende begrippen worden eenduidig vastgelegd	1	-0	-1	-2	-3	-3
[redacted]	7	-186	-186	-186	-186	-186

[110] De uitwerking van een IT en data architectuur levert mogelijk significante kosten op. Dit is per dienstverlener afhankelijk van hoe de architectuur eruit komt te zien. Deze kosten moeten nog nader onderzocht worden.

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 16. Gebruik van Basisregistraties en gemeenschappelijke infrastructuur

Omschrijving

Doordat de overheid haar administratie op orde heeft, is het voor burgers niet meer nodig als postbode te fungeren om formulieren, verklaringen, besluiten en 'bewijzen' bij het ene overheidsloket op te halen en bij het volgende loket weer in te leveren. De infrastructuur om deze informatie binnen de overheid te hergebruiken wordt versterkt. Hiervoor zijn een aantal scenario's uitgewerkt:

- Gebruik van deze informatie en voorzieningen wordt verplicht gesteld;
- Kopie-administraties worden uitgefaseerd. We handelen op informatie in de registraties;
- Geef burger en bedrijf regie over de verstrekking van gegevens zodat de informatie ook voor dienstverlening gebruikt kan worden buiten de vastgelegde doelen;
- De GDI en basisregistraties worden begrotings-gefinancierd om negatieve prikkels op het gebruik weg te nemen wordt. De aangesloten partijen ontvangen geen facturen meer voor gebruik en ontvangen geen naheffingen meer bij toegenomen gebruik.

Effecten

+ De burger is niet meer de postbode tussen overheden, maar de regisseur over eigen informatie. Doordat iedereen gebruik kan maken van de informatie die bekend is worden de administratieve lasten verminderd. Wapen wel de burgers tegen oneigenlijke dwang om gegevens te delen.
+ Doordat alle overheden gebruik maken van de registraties neemt de prikkel toe gezamenlijk te werken aan de datakwaliteit, fouten op te sporen en op te lossen. Hierdoor ontstaan er kwalitatief betere registraties.
+ Permanente situaties behoeven geen periodieke vernieuwing van een aanvraag.
+ Lagere verwerkings- en transactiekosten, vanwege vermindering administratieve handelingen rond het meten en verrekenen van gebruik: Stoppen met rondpompen van financiering.
- Bij het afschaffen van kopie-administraties wordt de 'redundantie' van de administraties verminderd, hoewel dit beheerskosten verlaagd zou dit bij slecht ontwerp kunnen leiden tot een single point of failure.
- Ook bij (generieke) begrotingsfinanciering is er sprake van een kostenstijging als gevolg van toenemende strengere eisen m.b.t. veiligheid en nieuwe functionaliteiten.
- Door verbreding van de doelbinding via regie op gegevens kan er sprake zijn van verminderde privacy op moment dat iemand niet zelf voldoende in staat is om de regie te voeren.

Uitvoering

- Er wordt een tijdspad opgesteld voor fasering en prioritering, waarin rekening wordt gehouden met de opschaalbaarheid van de voorzieningen en overstapsnelheid van dienstverleners.
- Uitbreiding Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen naar de hele (Rijks)overheid.
- Interbestuurlijke afspraken maken over de begrotingsfinanciering van GDI en basisregistraties inclusief structuren voor de (door)ontwikkeling van systemen en financiering van nieuwe functionaliteiten.
- Het realiseren van een dataverbinding waarmee burgers en bedrijven onder eigen regie gegevens kunnen verstrekken uit de basisregistraties naar derden. Dit gaat verder dan het verstrekken van een gewaarmerkte .pdf. Dit valt binnen het bestaande programmabudget.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Verplicht gebruik van informatie	40	32	-17	-25	-32	-38
Uitfaseren kopie administraties	40	40	-	-	-	-
Regie op verstrekking gegevens	-	-	-	-	-	-
Begrotingsfinanciering GDI en basisregistraties	-22	-24	-27	-29	-32	-34

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 17. Oplossen technische achterstand met oog op hedendaagse dienstverlening

Omschrijving

Vernieuwing van dienstverlening mag niet worden afgeremd doordat alle middelen worden ingezet op (uitbreiding van) verouderde ICT systemen en –concepten of voor het opstapelende nieuwe beleidswensen. Ervaringen uit het bedrijfsleven tonen aan dat innovatieteams buiten de bestaande structuren het meest effectief zijn, mits de resultaten na het operationaliseren weer worden geïntegreerd in de bestaande organisatie. Daarom wordt nieuwe functionaliteit alleen nog ontwikkeld volgens moderne uitgangspunten (microservices en API's), en worden budgetten voor beheer strikt gescheiden van ontwikkelbudgetten zodat daar beter op gestuurd kan worden in de opdrachtverstrekking en uitvoering.

Effecten

+ Waar fundamentele vernieuwing noodzakelijk is wordt dit niet afgeremd door de beperkingen van verouderde ICT. Maar het beheer van goed functionerende systemen wordt ook niet beperkt door opstapelende nieuwe beleidswensen.
+ Nieuwe systemen zijn simpeler interoperabel en modulair in te zetten in de dienstverlening.
+ Teams buiten de staande organisaties vormen sneller nieuwe samenwerkingsverbanden.
- Omdat tijdelijk twee systemen naast elkaar bestaan is er sprake van hogere beheerskosten.
- De datastructuur van oude systemen kan vaak lastig worden omgezet naar nieuwe systemen. Dit vraagt extra bewerking.
- Er kan een wij-zij rivaliteit ontstaan tussen de 'interne startup' en staande organisatie.
- Het risico bestaat dat de resultaten niet aansluiten op de bestaande systemen.
- Project-beheersstructuren bieden vaak geen ruime voor het stimuleren van autonome projecten. Daardoor kan het financiële, politieke of bestuurlijke draagvlak eroderen.

Uitvoering

- Het oplossen van 'problematische legacy' gaat verder dan ICT en heeft ook te maken met stapeling van beleidswensen en inflexibele wetgeving. Bij constatering dient dan ook een breder actieplan te worden opgericht waar bijvoorbeeld naast de ICT-ontwikkeling ook rekening gehouden moet worden met een tijdelijke 'beleidstop'.
- Waar fundamentele systeemvernieuwing noodzakelijk is worden alle activiteiten fysiek en budgettair buiten de staande organisatie geplaatst en beschouwd als greenfield, innovatie is de kern voor ontwikkeling.
- Budgetten voor innovatie, (door)ontwikkeling en beheer worden strikt van elkaar gescheiden.
- Bij toekenning van middelen moet opdrachtgever advies inwinnen van [redacted] en [redacted] die een oordeel geven over de keuze vorm van doorontwikkelingen of innoveren. Daarbij wordt het risico van 'doormodderen' op het oude afgewogen tegen fundamentele vernieuwing.
- Om de technische achterstand in beeld te krijgen en te houden is het van belang dat er geïnvesteerd wordt in de versterking van het portfolio management en de wijze van verantwoording over dit portfolio.
- Het berekende bedrag voor technische schuld is een extrapolatie op basis van huidige kennis. Meer detailonderzoek is nodig, echter de werkgroep schat het bedrag in als realistisch minimum.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
nieuwe functionaliteit enkel via micro-services	32	28	23	19	14	-22
afsplitsing vernieuwingsactiviteiten	0	-4	-9	-13	-18	-22
stoppen uitbreiden 'verouderde' systemen	-	-	-	-	-	-
aanpakken technische schuld	1.000	1.000	1.000	1.000	-	-

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 18. Kennis en kunde overheid

Omschrijving

Er is meer, passende en actuele kennis en kunde bij de overheid nodig op het gebied van Informatievoorziening (I) en ICT. Dit is een noodzakelijke randvoorwaarde voor kosteneffectieve en betere (digitale) dienstverlening aan burgers en bedrijven. Dit doen we door het opzetten en faciliteren van opleidingsmogelijkheden en Leven Lang Ontwikkeltrajecten voor I(CT) kennis van ambtenaren. Aan deze leerpaden zit deels een verplicht karakter om de noodzakelijke bijscholing te kunnen waarborgen en het kennisniveau op peil te houden (digitale dienstplicht). We verruimen de arbeidsvoorwaarden voor schaarse ICT-expertises om de externe inhuur terug te dringen. Ook zorgen we dat specifieke ICT kennis bij het Rijk beter benut wordt binnen de overheid als geheel via een overheidsbrede projectenpool.

Effecten

+ Meer ICT kennis en kunde leidt tot een betere invulling van opdrachtgeverschap en daarmee tot betere aansturing van zowel ICT-projecten als going concern activiteiten.
+ Door ICT'ers op sleutelposities in huis te hebben is de overheid minder afhankelijk van externe partijen. Daardoor is er meer continuïteit.
+ Door het inrichten van een interbestuurlijke ICT-projectenpool en inrichting van leerpaden kan de samenwerking tussen overheden en het werken volgens dezelfde principes en uitgangspunten versterkt worden.
- Het verruimen van de beloningsmogelijkheden voor ICT'ers is niet altijd noodzakelijk omdat personen ook voor de overheid willen werken vanwege de maatschappelijke bijdrage. Bovendien leidt verruiming van het arbeidsvoorwaardenpakket tot structurele lastenverzwaring voor de overheid.
- Verruiming van arbeidsvoorwaarden van ICT'ers kan precedentwerking hebben op andere expertises binnen de overheid en doorgroeimogelijkheden naar andere expertises in de weg staan. Ook is de afbakening van ICT-vakgebied is discutabel.
- Mogelijk is aanpassing noodzakelijk van bestaande wetgeving (b.v. Markt en Overheid) voor een interbestuurlijke projectenpool.

Uitvoering

- Opzetten en faciliteren leerpaden voor ICT'ers en niet-ICT'ers bij de overheid.
- Aan het doorlopen van deze leerpaden zijn ook kosten verbonden die naar rato verdeeld worden over de dienstverleners.
- Oprichten interbestuurlijke pool met ICT'ers binnen de overheid. Hiervoor worden samenwerkingsconvenant afgesloten met gemeenten en provincies.
- Aanpassing van regels voor beloning van medewerkers bij de overheid zodat verruiming avn het arbeidsvoorwaardenpakket van ICT'ers mogelijk wordt.[111]

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Leerpaden I(CT)kennis bij ambtenaren	4	5	5	5	5	5
Doorlopen van leerpaden	133	133	133	133	133	133
Hogere loonkosten door verruiming arbeidsvoorwaar-denpakket en toename ICT'ers.	12	13	14	15	15	15
Kosten opzetten interbestuurlijke projectenpool met ICT'ers	1	-	-	-	-	-

[111] Bedrag uitgaande van verruiming arbeidsvoorwaarden van ICT-expertisegebieden, waar salariëring niet marktconform is (schaal 13 en hoger), verruiming primaire arbeidsvoorwaarden met 1 schaal / 3 tredes. sec gekeken naar kosten. Opbrengstenkant door kwaliteitsimpuls en lagere externe inhuur niet meegenomen.

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 19. Complexiteitsreductie door samenhang in dienstverlening

Omschrijving

De complexiteit van overheidsprocessen, beleid en wet- en regelgeving neemt steeds meer toe. Dit heeft invloed op de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Om meer samenhang in de dienstverlening te realiseren moeten de interbestuurlijke complexiteit en de complexiteit van beleid en wet- en regelgeving worden gereduceerd. Hiervoor is een aantal scenario's uitgewerkt:

- Een interbestuurlijk coördinerend programma dat overheden samenbrengt met doelstelling gezamenlijke opgaven te identificeren en verkokering tegen te gaan. Dit programma heeft als doel het reduceren van de effecten van de complexiteit van het bestuurlijke landschap op de dienstverlening. (aanpak interbestuurlijke complexiteit).
- Een programma dat complexiteit in beleid en regelgeving in beeld brengt en ondersteunt bij het terugdringen van die complexiteit (inzicht in complexiteit), waarbij ook werk wordt gemaakt van het vertalen van wetsregels in ICT specificaties.
- In de periodieke beleidsevaluaties wordt expliciet aandacht besteed aan de opgenomen bepalingen die ingericht zijn voor het regelen van uitzonderingen voor doelgroepen en zo bijdragen aan de complexiteit van regelgeving. Daarbij wordt bekeken of vereenvoudigingen mogelijk zijn.
- Er komt een 'resetknop' voor te complex beleid of regelgeving. Relevante partijen (overheid én maatschappelijke partners) krijgen de mogelijkheid om een evaluatie van te complex geworden beleid en regelgeving af te dwingen, en te toetsen aan doelmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid.

Effecten

+ Met de interbestuurlijke aanpak komt de nadruk meer te liggen op de gezamenlijke opgave. De overheid acteert als 1 overheid. Hiermee worden stapelingseffecten ook meegenomen binnen de complexiteitsvermindering.
+ Het verminderen van complexiteit draagt bij aan het doenvermogen voor kwetsbare burgers en bedrijven (mkb, zzp'ers) en vermindert de administratieve lasten.
+ Een resetoptie zal ervoor zorgen dat beleidsmakers kritischer zijn op complexiteit en maatschappelijke impact van hun beleid.
- In het begin vereist dit gelet op de verschillende partijen en belangen veel afstemming en kan dit mogelijk ook remmend werken op de ontwikkelsnelheid van het programma.
- De resetknop en het stoppen van doelgroepbepalingen kunnen de rechtszekerheid aantasten.
- Bij het ontbreken van mandaat ontstaat met een interbestuurlijk programma een tandeloze bestuurslaag die niet in staat is problemen echt aan te pakken.
- De politiek-bestuurlijke werkelijkheid neigt eerder tot vooruitkijken dan terugkijken (evalueren).

Uitvoering

- Het inrichten van een of meer interbestuurlijke programma's met mandaat (een voor reduceren complexiteit bestuurlijk landschap en ontkokering en een om complexiteit in beeld te brengen). Waar mogelijk wordt dit samengebracht.
- Voor de resetknop dient een werkwijze te worden vastgesteld op de manier hoe en door wie die knop mag worden 'ingedrukt' en op welke wijze de heroverweging dient plaats te vinden.
- Evalueren doelgroepbepalingen kan betrokken worden bij reguliere beleidsevaluaties.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Aanpak interbestuurlijke complexiteit	5	5	5	5	5	-
Inzicht in complexiteit	1	1	1	1	1	-
Evaluatie doelgroepbepalingen	-	-	-	-	-	-
Resetknop	-	-	-	-	-	-

BMH Thema 13 - Een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven

Fiche 20. Sobere dienstverlening

Omschrijving

Deze maatregel is een overzicht van de verschillende besparingsvarianten die zijn verweven in de voorgaande 19 fiches. Daarnaast worden er diverse out-of-the-box maatregelen voorgesteld om besparingen in de dienstverlening of uitvoering te realiseren met als doelstelling de -20% bezuiniging uit de taakopdracht in te vullen. De werkgroep constateert echter dat verdergaande bezuinigingen in veel gevallen leiden tot verschraling van de dienstverlening, dan wel financiële drempels opwerpen om van publieke diensten gebruik te kunnen maken.

Effecten

+ Deze maatregelen resulteren in nieuwe perspectieven op dienstverlening. Efficiencydoelstellingen dragen bij aan het structureel doelmatig inrichten van organisaties.
+ Een aantal maatregelen dwingen tot een volledig vernieuwd perspectief op dienstverlening. Disruptieve innovatie maakt het mogelijk om vanuit klantperspectief een volledig nieuwe organisatie op te bouwen (voorbeeld: rapporten BCG).
- Verdergaande bezuinigingen leiden tot verschraling van de dienstverlening en werpt mogelijk drempels op om gebruik te kunnen maken van publieke diensten.
- De algemene opvatting van verschillende onderzoeken en analyses, waaronder Werk aan Uitvoering is dat eerdere bezuinigingen en taakstellingen hebben bijgedragen aan onwenselijke verschraling van de dienstverlening aan burgers en bedrijven.
- Bezuinigingen zullen tot weerstand binnen de overheid leiden en mogelijk op lange termijn bij burgers, bedrijven en andere spelers.
- Snijden in personele kosten kan invloed hebben op de continuïteit van de overheid omdat dit een prikkel kan zijn om elders aan de slag te gaan. Dit heeft gevolg voor de kennisborging en personele bezetting.

Uitvoering

- Besparingsmaatregelen kunnen gezocht worden in beprijzing van dienstverlening. Bijvoorbeeld door aan DigiD via abonnementen aan te bieden. Mogelijk kan dit in combinatie met een digitale identiteit waarbij alle fysieke identiteitsmiddelen worden afgeschaft om zo de maatschappelijke baten op te laten wegen tegen de kosten die dit meebrengt.
- Andere mogelijke besparingen kunnen gezocht worden in de bedrijfsvoering en dienstverlening van de (kleinere) uitvoeringsorganisaties (<500FTE). Het verder toepassen van gedeelde dienstencentra (SSC's) kan in de bedrijfsvoering tot besparingen leiden.
- In periodes met een neergaande conjunctuur biedt het snijden in personele kosten een mogelijkheid tot besparingen. Dit is op basis van de huidige grondslag in beeld gebracht, maar levert Rijksbreed een nog grotere besparing op.
- Door de dienstverlening structureel te monitoren en statusinformatie te bieden kunnen knelpunten eerder opgespoord worden. Door die knelpunten op te lossen kan de tevredenheid worden verhoogd en de efficiency verbeterd. Die efficiency wordt in dit fiche taakstellend ingeboekt.
- Veel berichten van de overheid worden digitaal verzonden en vervolgens per post. De overheid kan binnen de dienstverlening besparen door echt alleen nog papieren post te versturen naar personen die aangeven geen gebruik te kunnen maken van digitale communicatie. Deze besparing gaat niet alleen om postzegels maar ook om het printen en het gebruik van papier.
- Participatiedienstverlening heeft als out-of-the-box maatregel de potentie om de druk op loketten te verminderen doordat personen die vastlopen in de dienstverlening geholpen kunnen worden door iemand die in de buurt woont of een familielid. Dit kan bijvoorbeeld

door in alle overheidsapps een 'knop' in te bouwen waarmee iemand kan aangeven dat die vastloopt. Personen die zich hebben aangemeld om mensen in hun omgeving te helpen krijgen dan een bericht, zodat de betreffende personen geholpen kunnen worden.

- De opgesomde maatregelen uit voorgaande fiches zijn in de betreffende fiches uitgewerkt.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

Overzicht van besparingsmaatregelen **uit voorgaande fiches**:

fiche	Maatregelen	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
2	Prettig contact met de overheid	1	-16	-16	-16	-16	-16
4	Automatisch verstrekken diensten	-0	-1	-1	-1	-1	-1
6	Websites rationaliseren en samenvoegen tot minimaal aantal	8	-12	-32	-59	-79	-79
7	Tweezijdige communicatie	6	-20	-30	-40	-50	-50
7	Verlagen servicelevels	-13	-13	-3	-3	-3	-3
8	Herschikken huidige loketfuncties	3	1	-1	-5	-5	-5
8	Eén overheidsorganisatie voor alle front-office contact	55	-7	-17	-27	-37	-47
9	Overhevelen Incasso's	-	-	-3	-6	-10	-10
12	Right to Challenge	4	19	13	6	0	-6
15	Werken onder een overkoepelende IT- en data-architectuur	2	1	-1	-2	-3	-4
15	Definities van sectoroverstijgende begrippen worden eenduidig vastgelegd	1	-0	-1	-2	-3	-3
15	Chief Data Officer	5	-186	-186	-186	-186	-186
16	Verplicht gebruik van informatie	40	32	-17	-25	-32	-38
16	Begrotingsfinanciering GDI	-22	-24	-27	-29	-32	-34
17	Nieuwe functionaliteit enkel via micro-services	32	28	23	19	14	-22
17	Afsplitsing vernieuwingsactiviteiten	-	-4	-9	-13	-18	-22
	Totaal	120	-203	-306	-390	-460	-526

Overzicht van maatregelen out-of-the-box

	Maatregelen	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
20	Beprijzen van DigiD	0	-280	-280	-280	-280	-280
20	Consolideren & samenvoegen helpdeskfuncties uitvoeringsorganisaties	0	-23	-45	-68	-90	-113
20	Bevriezen personele kosten	0	-133	-266	-399	-532	-532

20	Samenvoegen bedrijfsvoering alle kleine uitvoeringsorganisaties	0	30	20	10	-10	-30
20	Doelmatigheid door monitoring en statusinformatie	0	-10	-50	-100	-160	-160
20	Stop de brief	-41	-41	-41	-41	-41	-41
20	Participatiedienstverlening	0	-6	-12	-19	-25	-25
	Subtotaal	-41	-462	-674	-896	-1.138	-1.180
	Totaal bezuinigingsfiches en out-of-the-box	80	-655	-980	-1.286	-1.597	-1.706

Aannames en kengetallen

1. Digid beprijzen
   - Aantal actieve DigiD gebruikers in Nederland = 14.000.000
   - Aanname voor te hanteren jaarprijs DigiD € 20 per jaar
   - 14.000.000 * € 20 = €280.0000 mln.
   - Maatschappelijk draagvlak door afschaffen fysieke identiteitsdocumenten (in relatie tot digitale identiteit).

2. Consolideren helpdesks van de uitvoering /offshoring
   - Gemiddeld 3 op 100 ambtenaren werkzaam in dienstverlening = (bij huidige grondslag met 65.000 fte) = 3327 personen
   - Aanname: Door overplaatsen en samenvoegen dienstverleningsloketten naar DPC is 750 man te besparen= € 112 mln structureel.

3. Bevriezen personele kosten:
   - Manifestgroep = circa 65.000 fte
   - Gemiddelde werkgeverslasten per ambtenaar €100.000
   - Verwachtte gemiddelde stijging van loon per jaar voor ambtenaren = 2%
   - Levert Rijksbreed (breder dan huidige grondslag) nog veel grotere structurele besparing op.

4. Samenvoegen alle kleine uitvoeringsorganisaties (<500FTE)
   - Samenvoegen Shared Services tot 1 organisatie (gehuisvest in het geografisch middelpunt van het land) = € 30.000.000

5. Doelmatigheid in dienstverlening door real-time monitoring en statusinformatie
   - Aanname: Door implementeren van real-time monitoring en real-time statusinformatie bij dienstverlening worden knelpunten in processen en producten sneller zichtbaar. Door deze knelpunten op te lossen kan men enerzijds hogere klantwaardering scoren, en tegelijkertijd efficiënter werken (taakstelling 2%)
   - Grondslag manifestgroep = € 8.000.000.000
   - Monitor taakstelling = 2% * € 8 miljard = € 160.000.000

6. Stop de brief
   - Aantal verstuurde brieven van overheidsdienstverleners = 2 per volwassenen
   - Aantal volwassenen: 13.500.000
   - Gemiddelde kosten per verzonden brief = € 1,50

7. Participatiedienstverlening
   - Aanname: Door gebruik van een app voor buurtbewoners wordt een traject gestart elkaar te helpen bij de aanvraag van diensten en producten van de overheid. Dat leidt tot minder bezetting op publiekszaken en fysieke loketten.
   - Kosten voor het inbouwen van een participatieknop in apps = € 100.000
   - Aangenomen vermindering in front-office kosten door minder personen te moeten helpen= 5%